

III. Documentación

La reforma de la organización común de mercado del aceite de oliva en el marco de la reforma de la PAC

Eduardo Ramos Real
Universidad de Córdoba

EL MARCO DEL DEBATE

La llamada Reforma MacSharry de la Política Agraria Común (PAC), puesta en marcha en 1992, supuso un profundo cambio en la filosofía que inspiraba los objetivos que se habían consensuado en las primeras Organizaciones Comunes de Mercado (OCM) de la Comunidad Económica Europea (CEE) que surgió del Tratado de Roma.

Desde su nacimiento (en la década de los sesenta) hasta mediados los años ochenta, la PAC se había caracterizado por dos rasgos principales: el predominio de los cultivos *continentales* (cereales, oleaginosas, leche, carne de vacuno y ovino... etc.) y el fomento continuo de la producción agraria. Bajo este esquema se garantizó el abastecimiento de los mercados interiores, se aproximaron las rentas agrarias a las de otros sectores productivos y se movilizaron los recursos necesarios para completar el proceso de modernización del sector en los países fundadores del club europeo.

Las sucesivas ampliaciones de la CEE incorporaron nuevos problemas técnicos y económicos al aparecer rasgos diferentes en las agriculturas de los países mediterráneos. Las medidas de control de los mercados diseñadas para los productos dominantes hasta el momento no se ajustaban bien a la naturaleza de los problemas de los productos *mediterráneos*. Esta dificultad explica, por ejemplo y entre otras cosas, el excesivamente largo y duro período transitorio que se impuso en 1986 al sector de frutas y hortalizas español. La exigencia explícita de los agricultores del sur de Francia para imponer esta limitación vino muy bien a otros intereses que prefirieron quedar en la sombra.

Pero la entrada de España y Portugal en la CEE no sólo significó la aparición de las tensiones propias de un conflicto entre intereses contrapuestos. No. A mediados de la década de los ochenta se empiezan a apreciar los primeros síntomas de un exceso de éxito en la consecución de los objetivos de la propia PAC. La Comunidad es víctima de este éxito y la acumulación de excedentes en la práctica totalidad de los productos, el disparo del gasto agrí-

cola o el aumento de las disparidades regionales son sólo algunos de los síntomas que empezaron a preocupar seriamente a los responsables de la PAC y a los jefes de Estado de los doce Estados miembros.

Puede decirse que, desde el punto de vista de los intereses españoles, los problemas nacen en ese momento. Mientras los países fundadores habían dispuesto de más de veinte años para capitalizar sus sectores agrarios, completando sus procesos de ajuste estructural con sucesivos presupuestos en expansión, los países mediterráneos se encuentran con una voluntad de controlar primero el gasto y después la producción cuando ni siquiera habían finalizado los períodos transitorios de su adhesión.

La implantación de medidas de política económica destinadas a controlar la oferta (estabilizadores, cuotas lecheras, tasas y sobretasas de co-responsabilidad...) convive con la Línea Directriz Agraria (LDA), que limita el presupuesto destinado a financiar la PAC, durante finales de los ochenta y principios de los noventa.

Y así se llega a la larga recta final de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT en la que se aborda el capítulo agrícola por primera vez en la historia de esta organización. La exigencia de que la política agraria no interfiera con el comercio internacional obliga a la Unión Europea a modificar con profundidad sus mecanismos de intervención.

La reforma del 92 se centra en los productos continentales y prevé para ellos un sistema de *indemnizaciones compensatorias* basadas en un mecanismo de *pagos directos* por hectárea o por cabeza de ganado, además de la obligación de dejar sin cultivar un cierto porcentaje de la superficie que se declare con derecho a recibir las ayudas (lo que se conoce vulgarmente con el nombre de *retirada*). Esta desconexión entre las ayudas y la producción supone un punto de inflexión de gran trascendencia en la historia de la PAC.

Pero mientras los productos continentales se benefician de que con esta reforma la UE garantiza que el sistema de pagos directos correrá por cuenta del fondo correspondiente FEOGA-G (lo que equivale a decir que será soportado por el presupuesto de la UE) hasta el año 2.000, no ocurre lo mismo con los sectores mediterráneos. Se habla, así, de una segunda reforma pendiente especialmente diseñada para los productos más característicos de los países del sur. Y ante la naturaleza de los cambios que han de venir surgen la especulación y la controversia.

En primer lugar, aparece en el horizonte de la negociación el tema de la renacionalización de la PAC cuando algunos pretenden o proponen que se aplique sólo a los productos mediterráneos a los que, eufemísticamente, denominan *sectores no reformados*. Paralelamente, la contradicción entre la desprofesionalización que puede provocar la ayuda directa y el esfuerzo de

modernización de los sectores más dinámicos garantiza la profundización del conflicto, que ha tenido en la reforma del aceite uno de sus más activos puntos de expresión. Y es por ello necesario entender el fundamento y los motivos del proceso global de reforma de la PAC, para entender la naturaleza del conflicto que acompaña a la reforma de la OCM del aceite de oliva.

La normativa comunitaria que establece la regulación actual del sector de aceite de oliva se encuentra cuestionada por el documento que contiene la propuesta de reforma del comisario europeo de Agricultura y Desarrollo Rural, el austriaco F. Fishler. La contundente respuesta de la sociedad española contra dicha propuesta ha permitido alcanzar una serie de apoyos de otros Estados miembros, lo que permite plantear la posible reforma en un ambiente de mayor flexibilidad en el que diferentes opciones son posibles.

La importancia del sector para nuestro país se resume en los tres ejes siguientes: importancia económica, importancia social e importancia ambiental. Desde el punto de vista económico y social España cuenta con más de 2.15 millones de hectáreas de olivar que la sitúan como líder mundial con una producción de casi la tercera parte de la producción mundial de aceite de oliva, valorada en más de 230.000 millones de pesetas. Además, el cultivo del olivo genera unos 46 millones de jornales anuales, que se concentran precisamente en las regiones con mayores índices de paro. Por último, el olivar es un cultivo que produce claras externalidades positivas desde el punto de vista del medio ambiente, particularmente importante en los terrenos más erosionados y marginales.

Considerando la importancia y oportunidad del tema, que se ha visto con particular intensidad en los últimos meses, la Revista de Estudios Regionales ha considerado de interés para los lectores aportar el texto original de la propuesta de modificación. En futuros números de la Revista de Estudios Regionales se aportarán los documentos que contienen el texto de la regulación actual.

LA REFORMA PROPUESTA

El documento de Fishler significa un cambio de gran transcendencia sobre el sistema de regulación actual que dice querer estar en línea con la reforma global de la PAC iniciada con los cultivos continentales.

La regulación actual se basa en tres elementos esenciales: el precio de intervención, la ayuda a la producción y la ayuda al consumo. El primer precio garantiza que el agricultor no perciba una renta menor de la que se considera socialmente deseable. La ayuda a la producción complementa el mismo obje-

tivo, mientras que la ayuda al consumo se estableció, en beneficio de los consumidores, para que el precio del aceite no sobrepase el nivel máximo admisible.

La ayuda a la producción se encuentra limitada por la denominada Cantidad Máxima Garantizada (CMG) que es de 1.35 millones de toneladas para toda la UE. La aplicación de esta ayuda distingue a los pequeños productores de los demás. Para quienes tienen una media de producción superior a los 500 kg. de aceite por campaña se les concede una ayuda de 142.2 ecus/100 kg. de aceite producido cada año. Para los agricultores que tengan acreditada una producción media inferior al umbral de 500 kg. por campaña la ayuda es algo mayor: 155.05 ecus/100 kg. de aceite, pero en este caso para recibir la ayuda no es necesario justificar la cantidad realmente producida ya que el pago se hace por el número de olivos y por la media de producción de las cuatro últimas campañas.

La ayuda al consumo se gestiona a través de las empresas envasadoras. El importe de esta ayuda (que ha ido disminuyendo progresivamente desde los 60.9 ecus/100 kg. iniciales hasta los 12.07 actuales) pretende hacer más competitivo el producto en relación con otras grasas vegetales. Hace algunos años una inadecuada interpretación del carácter de esta ayuda llevó a una estrategia progresiva de subida de precios, no justificada por la situación del mercado, que actuó precisamente en contra del sector.

Entre los diferentes intereses que se encuentran detrás de la propuesta de Fishler cabe identificar, con voz propia, la postura italiana. Este país viene declarando una producción muy superior a la real, que al computarse dentro de la CMG global significa un problema y un agravio muy importante para los intereses de nuestro país.

La propuesta de reforma del sector contempla la desaparición del precio de intervención y de las diferentes modalidades de ayuda, siendo sustituidos por una ayuda al árbol que será diferente para los distintos países. Naturalmente esta propuesta se alinea con los mecanismos de pagos directos de la última reforma de la PAC y ese es el argumento que se suele presentar para defenderla, pero tal valoración es, por lo menos, superficial.

Los pagos directos surgieron como mecanismo de desconexión para indemnizar de las bajadas de precios que se preveían como consecuencia de la apertura de los mercados europeos al comercio internacional. No se justifica tal argumento en el caso del aceite de oliva toda vez que el mercado mundial cuenta con muy escasos productores, los países productores europeos significan una parte esencial del mercado, el mercado está en expansión y la reforma de la OCM no tiene que provocar reducción de precios.

El número de árboles a computar se sitúa en el centro de los problemas de tipo técnico en el debate para la eventual aplicación del documento de pro-

puesta de reforma. Mientras una mayoría de los árboles españoles se encuentran plantados a varios pies, los italianos tienen plantaciones de pequeños árboles a un pie sobre los que reclaman una ayuda semejante o superior a la que correspondiese a los olivos españoles, mientras que las diferencias en términos de producción son muy inferiores en el caso italiano. Sólo en el cómputo de árboles se presenta pues el primer problema ya que se reconoce a España un número inferior en algo más del 30% al realmente existente sin considerar el problema de los pies múltiples.

Por todo ello, desde la perspectiva española se estima que la reforma perjudicaría a nuestro país cristalizando el fraude italiano al ajustarse la producción históricamente falseada al número de olivos (muchos de ellos marginales) que realmente poseen.

Descendiendo al nivel de los componentes del sistema de regulación, la propuesta se ha criticado por los motivos siguientes. En primer lugar no se considera admisible la desaparición del precio de intervención por una cuestión de principio que discrimina conceptualmente a un producto tan característico de los países mediterráneos. El segundo motivo de discrepancia radica en que el pago fijo por árbol desincentivaría las buenas prácticas agronómicas al ser percibida la ayuda con independencia del grado de cuidado que se dé al olivar por parte del agricultor. Es claro que en los últimos años han mejorado bastante las prácticas de cultivo con lo que se están obteniendo mejores aceites cada año. Los olivares temen que la ayuda al árbol diese por los suelos con su estrategia de mejorar la profesionalidad e imagen del sector. Finalmente, la desaparición de la ayuda al consumo podría poner en peligro el esfuerzo de mejora que se viene acometiendo en los últimos años en el sector de transformación en el que se han realizado importantes inversiones para mejorar el equipamiento industrial de almazaras y envasadoras.

Estos son sólo algunos de los elementos del debate. El lector interesado podrá encontrar en el texto que se acompaña los detalles de la propuesta para, a partir de ellos, conocer algo más de la problemática actual de la regulación del sector y, si lo desea, decidirse a profundizar sobre los numerosos e interesantes aspectos relacionados con él.

NOTA AL CONSEJO DE MINISTROS Y AL PARLAMENTO
EUROPEO SOBRE EL SECTOR DE LA ACEITUNA Y EL ACEITE
DE OLIVA (INCLUIDOS LOS ASPECTOS ECONÓMICOS, CULTURALES,
REGIONALES, SOCIALES Y AMBIENTALES), LA ACTUAL
ORGANIZACIÓN COMÚN DEL MERCADO, LA NECESIDAD DE
REFORMA Y LAS ALTERNATIVAS EXISTENTES

Estudio de las opciones posibles

I. INTRODUCCIÓN

Perspectiva histórica

El régimen por el que se rige actualmente el aceite de oliva se introdujo en una época en la que la Comunidad sólo contaba con un gran productor y en la que aún no existía la política regional. En realidad, este régimen ha cumplido sobradamente su propósito original: fiel a los objetivos del artículo 39 del Tratado de Roma, ha servido para fomentar la producción comunitaria, sostener el nivel de renta de los agricultores, mantener el suministro a los consumidores y garantizar cierto grado de competitividad frente a los aceites rivales de semillas oleaginosas, inyectando fondos muy necesitados en determinadas zonas de los Estados miembros productores originales, Francia e Italia.

No obstante, como en otros sectores de la política agrícola común anterior a 1992, el sistema era bastante generoso y los recursos dedicados al sector se hallaban mal canalizados. En realidad, el régimen convenía a los países antes mencionados (debido al papel secundario de la Comunidad en la producción mundial de aceite de oliva), pero se adaptó mal a la Comunidad ampliada, que pasó a incluir tres Estados miembros productores de aceite de oliva: Grecia, España y Portugal. La adhesión de estos países, de los que se importaba en calidad de terceros países antes de la ampliación, aumentó la parte de la producción mundial correspondiente a la Comunidad hasta un 80%. La adhesión de Grecia pero, sobre todo, la de España y Portugal, transformó el grado de autoabastecimiento de la Comunidad, que pasó de ser importadora neta a exportadora neta.

Cuando España solicitó la adhesión a la Comunidad se plantearon ciertas dudas acerca de la validez del régimen del aceite de oliva vigente. La solución hallada en las negociaciones previas a la adhesión fue la aplicación de un periodo transitorio excepcionalmente largo, con la esperanza de que, al aplicarse en España el resto de la PAC antes de que el régimen del aceite de oliva, pudiera evitarse una excesiva reconversión de tierras dedicadas a otros cultivos. El periodo de transición sirvió para amortiguar el choque que produjo la duplicación de la producción comunitaria. No obstante, al aumentar, con arreglo al régimen comunitario, las ayudas a la producción en los nuevos Estados miembros desde el nivel prácticamente insignificante de las ayudas nacionales hasta un nivel considerado adecuado para los países productores originales, los incentivos de expansión y explotación del sistema resultaron enormes. Conviene recordar que la política de fomento de la producción en el sector del aceite de oliva surte efecto al cabo de un periodo más largo que, por ejemplo, en el de cultivos herbáceos, debido a los tres o cuatro años necesarios para que los árboles jóvenes alcancen una fase productiva. La década de plantación en España está empezando ahora a dar sus frutos en términos de producción real, pues, según fuentes profesionales, el potencial español de producción a largo plazo ha aumentado hasta cerca de un millón de toneladas métricas en un buen año. La cantidad máxima garantizada para el conjunto de la UE es

sólo de 1,35 millones de toneladas, cifra que se ajusta bien a la demanda interna y las exportaciones y tiene en cuenta nuestras obligaciones de importación, especialmente las 46.000 toneladas anuales de Túnez. El hecho de que, en los últimos tiempos, no hayamos tenido problemas especialmente graves de excedentes es en gran parte fortuito y se debe a las dos malas cosechas consecutivas provocadas por la sequía en España.

Según han explicado en diversas ocasiones las autoridades portuguesas, Portugal ha sido bastante más lento que España a la hora de replantar sus ya añosos olivares. No obstante, también existen en este país posibilidades y voluntad de regresar a los niveles de producción de la posguerra inmediata. El hecho de que Portugal no haya procedido a la aplicación de programas de replantación con tanta rapidez se debe probablemente a la situación económica general posterior a la revolución y a la circunstancia de que el periodo transitorio ha retrasado la fase en que las ayudas han empezado a ser verdaderamente interesantes.

Durante el periodo transitorio de España y de Portugal se introdujeron algunos cambios en el antiguo régimen del aceite de oliva. Uno de ellos fue un mecanismo estabilizador análogo al implantado en el sector de los cereales un par de años antes. Con arreglo a este mecanismo, se efectúan reducciones cumulativas del precio de intervención cada vez que se rebasa la cantidad máxima garantizada. Este mecanismo funciona en combinación con un sistema más antiguo de cantidad máxima garantizada que reduce la ayuda por producción en caso de rebasamiento. Estos estabilizadores presupuestarios han contenido hasta cierto punto el incremento del gasto pero aún persiste cierto riesgo de regresar a épocas de excedentes. Cuando las nuevas plantaciones empiecen a ser productivas, el estabilizador de la ayuda a la producción protegerá al presupuesto en lo que respecta a tales ayudas, pero no podrá resolver el problema de la acumulación de excedentes. El consumo interior, especialmente en España, ha disminuido en los últimos años y, por muy interesantes que parezcan nuestros mercados de exportación, las posibilidades de que los Estados Unidos y Japón absorban grandes cantidades de un producto para ellos caro y de lujo son limitadas, como lo son las posibilidades de la exportación con concesión de restituciones. El tope impuesto por la Ronda Uruguay, que actualmente asciende a 140.500 toneladas, se reducirá a 115.000 toneladas a lo largo de un periodo de cuatro años.

Aspectos socioeconómicos

La producción de aceite de oliva debe hacer frente a una variada gama de retos tecnológicos, estructurales y sociales. En la mayoría de los principales países productores, la mecanización del cultivo y la cosecha se encuentra aún en una fase incipiente. Se observa una gran dependencia de los trabajadores temporeros, lo que, por otra parte, no carece de ventajas sociales en términos de empleo a tiempo parcial. En el momento de la cosecha se producen migraciones estacionales, y algunas regiones, sobre todo las de los países productores más industrializados, experimentan cierta carestía de mano de obra para la cosecha de la aceituna.

Las características botánicas del olivo desempeñan un papel fundamental en la economía del aceite de oliva. Se trata de un cultivo perenne y permanente, lo que significa que la inversión en olivos es una cuestión a largo plazo, a diferencia de las decisiones económicas a corto plazo que se adoptan en el caso de los cultivos anuales. Es preciso tener en cuenta tanto los primeros años de improductividad del olivo como el carácter cíclico de su productividad en años posteriores.

A la ubicación geográfica de la producción de olivos, situada esencialmente alrededor de la cuenca del Mediterráneo, también se debe una serie de características socioeconómi-

cas específicas. Los olivos constituyen un monocultivo en extensas regiones ecológicas y geográficamente frágiles. Esta fragilidad restringe el grado de intensificación que puede aplicarse en las montañas y laderas de estas zonas, en las que el olivo, además de ser una de las escasas alternativas agrarias existentes, representa una de las pocas posibilidades de conservación del medio ambiente. La escasez de agua, rasgo típico de las regiones mediterráneas, es ahora y siempre ha sido un factor determinante a la hora de adoptar la decisión de cultivar olivos. Si bien es cierto que el olivo puede sobrevivir en condiciones climáticas semiáridas, la falta de agua tiene un efecto directo en los niveles de producción. La utilización de técnicas de riego es uno de los elementos que más incrementan los costes de la producción de olivos.

Los problemas estructurales que aquejan al sector se deben al carácter fuertemente estacional del empleo, tanto en el campo como en las almazaras. La cosecha se lleva a cabo de forma intensiva, en un periodo muy breve, y los productores suelen carecer de las instalaciones de recepción y almacenamiento de los productos necesarios. También se hallan sometidos a bastante presión los medios de transporte de las aceitunas de los campos a las almazaras. Las dificultades relacionadas con la incapacidad de las almazaras para triturar todas las aceitunas inmediatamente después de su llegada provocan problemas de calidad: el aumento de la acidez del aceite de oliva elaborado con aceitunas almacenadas durante algún tiempo antes de su trituración exige su refinamiento antes de poder destinarlo al consumo humano. La centralización de las almazaras puede constituir un factor positivo en términos de racionalización económica, pero únicamente si se puede garantizar una trituración rápida de las aceitunas. De no ser así, las regiones que cuentan con numerosas almazaras de pequeño tamaño cercanas a los puntos de cosecha de las aceitunas suelen poder ofrecer un producto de calidad muy superior y garantizar ingresos más elevados tanto al productor como al dueño de la almazara.

La producción de aceite de oliva suele encontrarse bien integrada en la estructura económica de las regiones productoras. En general, tanto la producción de aceitunas como su trituración son actividades de carácter familiar que pueden convertirse en cooperativas o pequeñas empresas artesanales y reúnen todas las condiciones necesarias para impulsar la actividad económica en las zonas de la Comunidad clasificadas como menos favorecidas, por lo general menos industrializadas y con elevadas tasas de desempleo.

En las regiones mediterráneas productoras de aceite de oliva de la UE, este sector representa un 27% del empleo directo o indirecto. Esta cifra media aumenta en las principales zonas productoras como la provincia de Jaén, en Andalucía, donde, a pesar del carácter temporal de las faenas agrícolas, deriva de él sus ingresos un sector de la población mucho más amplio. A pesar de la apariencia homogénea del paisaje en las zonas de monocultivo del olivo, las fincas son por lo general muy pequeñas y se encuentran fragmentadas.

La Comunidad ha aprovechado la oportunidad brindada por la organización común del mercado del aceite de oliva para mejorar las condiciones económicas de algunas de las regiones menos favorecidas, otorgando su apoyo a un sector bien adaptado a las condiciones de las regiones de producción, que utiliza mucha mano de obra en las fases de cultivo y posteriores y que, hasta la fecha, no ha presentado grandes desequilibrios.

Obligaciones derivadas del GATT

El régimen vigente se adaptó a las obligaciones derivadas del GATT mediante el Reglamento de 1994 por el que se modificaron todas las disposiciones básicas con arreglo a las conclusiones de la Ronda Uruguay. Una de las principales consecuencias que supuso

el Acuerdo de Marrakech para la gestión del sector fue el establecimiento de un límite decreciente de los gastos y las cantidades totales de exportaciones con derecho a restituciones. En la campaña de comercialización de 1995-96, este límite se situaba en 140.500 toneladas, acercándose la cifra definitiva de exportaciones de la misma campaña a 138.000 toneladas. Las cantidades que faltan para alcanzar el límite fijado pueden reportarse a la campaña siguiente. No obstante, de acuerdo con las obligaciones impuestas por el GATT, el tope fijado es objeto de una reducción progresiva hasta alcanzar 115.000 toneladas al cabo de seis años. En el paquete de precios de 1995 se resolvieron algunos de los problemas pendientes, de escasa importancia, relacionado con las exacciones reguladoras por importación. Las cantidades destinadas a ayuda alimentaria y las exportadas con arreglo al régimen de perfeccionamiento activo no entran en el cálculo del límite impuesto por el GATT.

Consumo y consideraciones culturales

En virtud de las obligaciones que nos impone el artículo 39 del Tratado de Roma, la OCM debe garantizar que tanto los consumidores tradicionales como los nuevos y más prósperos compradores de aceite de oliva puedan disfrutar de un producto de precios razonables y calidad irreprochable. La imagen de salud asociada al aceite de oliva y, especialmente, el interés mundial que se ha despertado por la dieta mediterránea, ha provocado un considerable aumento de la demanda de este producto fuera de la UE y en alguno de los Estados miembros no productores. Al mismo tiempo y, a pesar de la disminución general del consumo registrada en los últimos años en algunos de los países productores, el aceite de oliva continúa siendo uno de los elementos principales de los hábitos culinarios cotidianos de éstos. No nos encontramos ante la última moda dietética pasajera, sino ante un producto íntimamente vinculado al patrimonio cultural y culinario de las regiones mediterráneas. La contribución a la reducción de los costes de producción de este elemento básico de la dieta habitual de millones de personas es comparable a la ayuda prestada a los demás grandes sectores agrarios como los cereales, las semillas oleaginosas y la carne de vacuno. La orientación general de la OCM, cualquiera que sea el sistema de ayuda a los productores que se escoja, deberá seguir acompañada de una política específica de calidad y de medidas de promoción. La imagen de calidad del aceite de oliva y su posición predominante en la cultura mediterránea son sin duda alguna de los factores que le permiten competir con otros aceites a pesar de la diferencia de precios.

Factores medioambientales

La presencia de olivares en las regiones de producción y otros lugares puede constituir asimismo un importante factor medioambiental. En líneas generales, existen tres grandes sistemas de producción de aceituna: los olivares tradicionales, habitualmente cultivados en terrazas y explotados de forma intensiva, las plantaciones intermedias que se ajustan a patrones tradicionales pero son explotadas de forma semi-intensiva y las plantaciones de olivos más pequeños, sumamente densas y explotadas de forma intensiva, a menudo con técnicas de regadío. El régimen actual tiende a fomentar la tercera categoría, por lo general la menos satisfactoria desde el punto de vista del medio ambiente. Tanto es así que en algunas zonas se están arrancando los olivares tradicionales para sustituirlos por una producción más moderna y mecanizada con los siguientes efectos nocivos para la flora local y pérdida de la diversidad de hábitats para la fauna. Cada vez es más frecuente la reconversión a la producción de aceitunas de terrenos poco aptos para este cultivo, como las colinas de fuerte

pendiente en las que la sucesión de cultivos provoca la erosión del suelo. Tampoco hay que subestimar los efectos deletéreos de los plaguicidas, producto también de un sistema que potencia la existencia de altos niveles de producción: a mayor producción de aceitunas, mayores ayudas por producción (dentro de los límites del mecanismo estabilizador). Es posible que la comparación de la utilización de plaguicidas en la producción de aceitunas con la utilización de estos productos en otros cultivos arroje un resultado favorable para las primeras, pero hay que tener presente que las zonas típicas de cultivo de olivos suelen ser más frágiles desde el punto de vista medioambiental.

Mientras que el método intensivo de producción puede resultar perjudicial para el medio ambiente, la presencia de los olivares tradicionales puede ser beneficiosa al constituir un hábitat más natural para la flora y la fauna. En general, cuanto menos intensivo es el cultivo de árboles, mejor situación se obtiene desde un punto de vista estrictamente medioambiental, aunque es evidente que esta afirmación contraria toda consideración de orden comercial. También puede parecer contradictoria con la necesidad de luchar contra los incendios en las regiones mediterráneas y de atajar el avance de la desertificación, pero, de hecho, los olivares pueden servir de eficaces cortafuegos y a menudo constituyen la última forma de vegetación en las zonas limitrofes con el paisaje semidesértico.

Promoción

Las campañas de promoción financiadas mediante deducciones de la ayuda al consumo se dirigen tanto al mercado comunitario como a los mercados de algunos terceros países.

1. La política de promoción, emprendida en la Comunidad al principio de la década de los ochenta, ha contribuido considerablemente a frenar y finalmente detener la reducción del consumo provocada en Italia por la competencia de otros aceites vegetales mucho más baratos. Considerando el carácter muy fragmentado tanto de la producción como de la comercialización de aceite de oliva en aquel momento, la Comisión consideró necesario complementar las campañas de promoción y publicidad llevadas a cabo por empresas privadas con una serie de eficaces campañas comunitarias dirigidas a corregir el desequilibrio del mercado. Las actividades de promoción comunitaria son neutras y genéricas, se basan exclusivamente en argumentos positivos y evitan todo tipo de publicidad comparativa. Además, no hacen referencia alguna a marca y orígenes del aceite de oliva.

Se han sucedido desde 1981 seis campañas con una progresiva ampliación del alcance de las actividades y del presupuesto. La sexta campaña, lanzada en julio de 1996, abarca a doce Estados miembros. Dotada de un presupuesto de 30 millones de ecus para dos años, reposa en una doble estrategia: en primer lugar, el suministro de información científica sobre el aceite de oliva a los sectores médico y paramédico y, en segundo lugar, la ejecución de actividades de publicidad y relaciones públicas sobre las propiedades nutritivas y gastronómicas del aceite de oliva, junto con la difusión de información sobre los distintos tipos de aceite de oliva destinada a la población general.

A pesar de que es difícil calibrar el impacto preciso de las campañas de promoción, los resultados globales parecen satisfactorios. Aunque el objetivo original era detener la caída del consumo en Italia, resultado que se ha obtenido con gran éxito, también se ha producido recientemente una consolidación del consumo de aceite de oliva en España y Portugal a pesar de la apertura de sus mercados de grasas y aceites de semillas. Los conocimientos sobre las sanas propiedades del aceite de oliva y su imagen de calidad han quedado reforzados por estas campañas. Los Estados miembros no productores también han manifestado un creciente interés por este producto. La primera campaña que se realizó en el Reino Unido

e Irlanda en 1991 trajo consigo un aumento del consumo cercano al 30%, aunque, en términos absolutos, un importante incremento en los Estados miembros no productores no sirve para compensar siquiera una ligera reducción del consumo en los Estados miembros productores cuyas cifras de consumo son de una magnitud completamente distinta.

2. Las medidas de promoción destinadas a terceros países son ejecutadas por el COI, aunque los fondos utilizados para estas actividades proceden casi en su totalidad de la Comunidad. Además de la contribución obligatoria de la Comunidad al COI, se conceden unos 4,5 millones de ecus con carácter voluntario para la promoción de las exportaciones. Los principales mercados de objetivo son los EE.UU, Canadá, Australia, Japón y Argentina; en 1997 se iniciará actividades en Brasil y el sudeste asiático. Los resultados obtenidos por el COI han sido sumamente satisfactorios: las exportaciones a los EE.UU, por ejemplo, aumentaron de unas 40.000 toneladas en 1983-1984 a 126.500 toneladas en 1994-1995, y las destinadas a Japón pasaron de unas 4.000 toneladas en 1991 a cerca de 12.000 toneladas sólo en el primer semestre de 1996.

Controles y fraude

Existen ciertas deficiencias inherentes a la OCM que han ido relevándose al paso del tiempo y que impiden la realización sistemática de controles eficaces. Tanto la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento como el Tribunal de Cuentas han criticado este régimen, solicitando su modificación. Resulta sumamente tentador para los pequeños productores bien solicitar la ayuda a tanto alzado y vender sus aceitunas a productores más importantes quienes, a su vez, vuelven a solicitar la ayuda por la producción de las mismas aceitunas, bien venderlas como aceitunas de mesa. Además, ha resultado imposible controlar la multitud de almazaras existentes (cerca de 13.000), algunas de las cuales a menudo no funcionan más que unas cuantas semanas al año, durante el periodo comprendido entre noviembre y junio. Tanto los productores como los dueños de las almazaras tienen interés común en declarar elevadas cifras de producción. Las declaraciones de producción de aceite pueden exagerarse y justificarse, por ejemplo, mediante la puesta en funcionamiento de las máquinas vacías para simular una actividad que aparece reflejada en las facturas de la electricidad y el agua.

Las dificultades inherentes al control de las ayudas por producción dio lugar a una serie de Decisiones del Consejo en virtud de las cuales la cantidad necesaria de aceite producido para recibir la calificación de pequeño productor fue aumentando de 100 a 500 kg, lo que redujo el número de productores sometidos a controles. A pesar de todo, se ha mantenido la deficiencia inherente al sistema, es decir, el interés común del productor y el dueño de la almazara en declarar cifras elevadas. También se han detectado fraudes en relación con el funcionamiento de la ayuda al consumo, así como problemas en cuanto a la calidad de los aceites entregados a los organismos de intervención. El fraude ha afectado asimismo a las cantidades exportadas con restituciones. Lamentablemente, sobre todo en los años en que los precios de las aceitunas son elevados, existe una gran tentación de mezclar aceite de oliva con aceite de semillas oleaginosas y extraer beneficios a expensas de los consumidores. Esta práctica resulta especialmente fácil en el caso de las ventas directas ambulantes de aceite en grandes latas, salida tradicional en Grecia y las zonas productoras de Italia, aunque este tipo de fraude también se ha descubierto en la península ibérica. Hace algunos años se produjo en España un fraude de enormes proporciones con aceite de colza desnaturalizado vendido como aceite de oliva. A pesar de la intensa actividad de control de las mezclas ilegales por parte de las autoridades españolas, se han detectado en los últimos meses algu-

nos casos de mezclas de aceites españoles de semillas y de aceite de oliva (tanto en España como en los demás Estados miembros).

Otro problema lo constituyen las cifras que presentan los Estados miembros en relación con el pago de la ayuda. La tentativa de la Comisión de corregir algunas de estas cifras hace unos años dio lugar a un proceso aún pendiente. No obstante, siguen presentándose cifras de producción que parecen no guardar relación alguna con la realidad del mercado. A pesar de la cosecha récord obtenida en Italia en la campaña de comercialización de 1995-1996, los precios permanecieron elevados durante todo el año y los agentes económicos se quejaron de la escasez de la materia prima.

Las inspecciones llevadas a cabo en los Estados miembros también han suscitado ciertas dudas en cuanto a las cifras de rendimientos y número de olivos comunicadas para el pago de la ayuda a tanto alzado. Los árboles son más fáciles de controlar que las cifras de producción de aceite de oliva, pero todavía están por contar y registrar en cuatro de los cinco Estados miembros productores. Italia ha finalizado su registro, aunque éste no puede considerarse totalmente fiable al exigir una importante actualización, operación actualmente en curso. El trabajo de compilación del registro está avanzando en España y se encuentra en una fase sólo preliminar en Portugal y Grecia.

II. SITUACIÓN MUNDIAL Y COMUNITARIA DEL MERCADO DEL ACEITE DE OLIVA Y LA ACEITUNA

Cifras mundiales

ACEITE DE OLIVA

El aceite de oliva representa cerca de un 3,2% de la producción mundial de aceites vegetales comestibles y un 3,3% del consumo. El grueso de la población y el consumo mundiales se concentra en la cuenca del Mediterráneo y *las regiones circundantes*. *En otras partes del mundo, la producción reviste un carácter marcadamente local y el consumo es mínimo*. En los últimos tiempos han empezado a abrirse mercados en los EE.UU., Australia, Canadá y Japón.

La superficie sembrada de olivares en la UE se acerca a 5 millones de hectáreas, es decir, el 70% de la superficie total mundial dedicada a este cultivo. Existen unos 2 millones de explotaciones oleícolas y unos 460 millones de olivos productivos (cifras redondeadas).

La producción media mundial de aceite de oliva es de 1,8 millones de toneladas, 1,45 de los cuales se producen en la Comunidad (80% de la producción mundial).

El cuadro siguiente recoge las principales estadísticas, en toneladas, de los países productores de la Unión Europea:

	Producción	Consumo	Exportaciones (fuera de la UE)	Importaciones (en la UE)
España	578.000	461.000		
Italia	502.000	644.000		
Grecia	334.000	198.000		
Portugal	41.000	49.000		
Francia	2.000	40.000		
Total	1.457.000	1.392.000	121.644	46.000

Las cifras de producción de aceite de oliva de los principales países productores no pertenecientes a la UE, expresadas en toneladas, son las siguientes:

Túnez	170.000
Siría	85.000
Turquía	70.000
Marruecos	46.000
Argelia	21.000

(Las cifras de este capítulo proceden de las estadísticas del Consejo Oleícola Internacional, excepto las correspondientes a las importaciones y exportaciones de la UE, que se basan en los certificados expedidos y por consiguiente sólo se refieren al comercio extracomunitario. Todas las cifras resultan de la medida de las campañas comprendidas entre la de 1990-1991 y la de 1995-1996 (cifras aproximadas)).

La mayor parte de estos países tienen acuerdos preferentes con la UE. También se producen pequeñas cantidades de aceite de oliva en los demás países mediterráneos y en los EE.UU. (California), Argentina, Sudáfrica y Australia.

ACEITUNAS DE MESA

La producción comunitaria fluctúa entre el 40% y el 50% de la producción mundial. Este sector carece de ayudas comunitarias, excepto las destinadas a la promoción y comercialización del producto. Si se considera la cuantía de las ayudas actualmente concedidas al sector del aceite de oliva, el sector de las aceitunas de mesa es cada vez menos competitivo: los productores dejan de vender sus productos a la industria de las aceitunas de mesa cuando pueden obtener precios más elevados en las almazaras (precios artificialmente inflados por el régimen de ayudas). La competencia con terceros países cuya mano de obra es más barata (Marruecos, etc.) ha venido a añadirse a las dificultades de la industria y ha perjudicado a las exportaciones. El sector de la aceituna de mesa espera que la reforma del sector del aceite de oliva resuelva algunos de sus problemas.

El primer país productor es España, con 224.000 toneladas de variedades en su mayoría de doble uso, seguida de Italia, con una producción de 72.000 toneladas, y de Grecia, con 65.000 toneladas. Grecia dispone de variedades específicas para el consumo (por ejemplo, Kalamata). España es además el principal exportador (80.000 toneladas), seguida de Grecia (15.000 toneladas).

Descripción del cultivo del olivo

Los olivos crecen esencialmente en la cuenca mediterránea y se encuentran perfectamente adaptados a las condiciones pedológicas y climáticas de la región. La productividad del cultivo se halla limitada por factores como la luz, el agua y la calidad del suelo. Resulta poco frecuente encontrar olivares con más de 300 árboles por hectárea fuera de determinadas zonas de producción intensiva de regadío. A pesar de estas características generales comunes, se dan grandes diferencias entre los tipos de olivares existentes en España e Italia, entre los de las distintas regiones españolas e incluso entre los de una misma región, aparentemente homogénea.

Aspectos cíclicos

La producción cíclica es un fenómeno común a muchos árboles frutales. El olivo es un árbol genéticamente cíclico, pero se trata de un carácter que puede variar en función del clima y las prácticas de cultivo. Además, los árboles suelen ser más cíclicos según van envejeciendo. Por lo general, puede afirmarse que una cosecha abundante suele ir seguida de un menor crecimiento de las hojas y de una reducción del potencial de fructificación.

Principales formas de cultivo

Arado y laboreo del suelo:

El objetivo de esta actividad es facilitar la infiltración del agua y reducir el número de malas hierbas. Este tipo de labor varía en función del tipo de suelo, la pendiente, etc. El arado puede ir acompañado del uso de plaguicidas.

Poda de los árboles:

Su objetivo es mantener la productividad y reducir el carácter cíclico de los árboles.

Tratamiento fitosanitario:

Existen tres grandes parásitos en la región mediterránea que atacan a los olivos; de ellos, el más destructivo es la mosca del olivo, ya que deteriora la calidad de las aceitunas y del aceite producido al aumentar su acidez y el número de peróxidos. La lucha contra estos parásitos puede efectuarse bien con medios naturales, como el fomento de la presencia de insectos depredadores, bien con sustancias químicas inocuas para el medio ambiente. Estos métodos de control son cofinanciados por los fondos de los programas comunitarios de mejora de la calidad, obtenidos mediante retenciones sobre las ayudas a la producción.

Abonos:

La aplicación de abonos, que varía en función de las regiones y del tipo de suelo, se lleva a cabo en determinadas épocas del año. Las principales clases de abonos utilizados para los olivos son los nitratos, los fosfatos y los abonos a base de potasio.

Cosecha (ordeño):

La cosecha es una operación delicada ya que la elección de las fechas resulta crucial. Es fundamental escoger el momento en que las aceitunas presentan un contenido más elevado de aceite. La cosecha de aceitunas sigue haciéndose en la mayor parte de los casos de forma manual, aunque está aumentando el uso de vibradores mecánicos cuando el terreno y la estructura del olivar así lo permiten. La cosecha absorbe un 80% de las horas de mano de obra empleadas en el cultivo anual de los árboles.

Consideraciones medioambientales:

Aparte de los problemas provocados por la utilización de productos fitosanitarios y sustancias químicas (problema menos agudo en el caso del cultivo de olivos que en muchos otros sectores agrarios), el principal problema medioambiental es la erosión de los suelos producida por las lluvias. Este problema se ve acrecentado por la intensidad de la arada y es

más grave cuando las pendientes son muy inclinadas. La calidad y la estructura del suelo es otro factor que contribuye a la erosión originada por el agua de lluvia. Aunque se trata de un problema que afecta a toda la agricultura mediterránea, resulta especialmente acuciante en el caso de la producción de aceitunas. Se recurre a toda una serie de métodos destinados a limitar los efectos de la erosión como el cultivo de una cobertura vegetal o la supresión del laboreo, aunque la utilización de estos medios no se halla actualmente demasiado extendida.

Variedades:

Existe un gran número de variedades de olivos, cada una de las cuales produce un tipo de aceituna de especiales características organolépticas y físico-químicas. Esta situación ha exigido el establecimiento de DOC (denominaciones de origen controladas) para el aceite, lo que permite añadir valor a determinadas variedades de aceitunas y a los métodos específicos empleados para la producción de su aceite.

Calidades de aceite de oliva

El concepto de calidad aplicado al aceite de oliva se ha definido en función de cinco grupos de factores:

- a) ausencia de defectos (grado de acidez, organización de catas por parte de grupos de catadores profesionales),
- b) pureza (ausencia de residuos),
- c) autenticidad (aceite producido únicamente a base de aceitunas),
- d) equilibrio químico (respeto de unas proporciones previamente establecidas de contenido de ácido y de vitaminas y relación entre otros ingredientes secundarios que no debe alterar el color ni la frescura del aceite),
- e) originalidad (interacción entre las características genéticas del aceite y su lugar de origen); este criterio constituye la base para identificar los aceites con origen geográfico específico y protegido.

Clasificación de los aceites:

Las principales categorías comerciales son las siguientes:

- aceite de oliva virgen: aceite obtenido a partir del fruto del olivo mediante determinados procedimientos mecánicos y físicos a temperaturas que no provocan ninguna alteración de las propiedades del aceite;
- aceite de oliva: mezcla de aceite de oliva virgen y de aceite de oliva refinado (obtenido mediante extracción química como en el caso del aceite de semillas) que reúne ciertas características, siendo una de ellas un contenido de ácido igual o inferior a 1,5 g/100 g. (expresado en ácido oléico);
- aceite de orujo de oliva: mezcla de aceite de orujo de aceituna refinado (es decir, aceite extraído mediante disolventes de los residuos de aceitunas restantes tras la extracción mecánica del aceite virgen) y aceite virgen, con niveles de ácido inferiores o iguales a 1,5 g/100 g.

El aceite conocido como "lampante" es un aceite de oliva virgen de baja calidad que antes de ser apto para el consumo requiere un proceso de refinado que reduce su contenido de ácido. Como su nombre indica, era el aceite tradicionalmente utilizado para las lámparas en los países mediterráneos.

Producción y situación del mercado en la UE

ESPAÑA

En España, principal productor mundial y exportador de aceite de oliva (incluidas las importaciones intracomunitarias), la superficie de olivos ocupa 2 millones de hectáreas. La tendencia histórica de recorte de los olivares se ha invertido recientemente (desde la adhesión de España a la Comunidad), produciéndose un gran incremento de las plantaciones, especialmente en Andalucía, con más de 150.000 hectáreas de nuevos olivares, según los datos comunicados por las autoridades españolas. También han aumentado los rendimientos generales y la producción media anual se acerca actualmente a 600.000 toneladas.

Existen en España cerca de 2.000 almazaras y 500 plantas de envasado. El grado de concentración industrial es elevado. Los porcentajes de exportación varían en función del volumen de la cosecha en España pero también en Italia, principal importador de aceite español. La cifra media de exportaciones (tanto intra como extracomunitarias) se sitúa alrededor de 200.000 toneladas. El consumo está dominado por aceite de la categoría "puro", mezcla de aceite refinado y virgen que se utiliza principalmente para cocinar.

La importancia social de este sector en España es enorme. Las autoridades españolas calculan que la actividad de esta industria corresponde a 46 millones de jornadas de trabajo al año. Esta importancia es aún mayor en regiones como Andalucía y Extremadura, donde el cultivo del olivo es prácticamente (en algunas zonas) un monocultivo y cuya tasa general de desempleo alcanza niveles récord. La influencia del sector en el empleo de estas regiones no sólo se limita a los olivares y jornaleros, ya que afecta directa o indirectamente a casi todas las capas de la sociedad.

Existen en España unos 500.000 productores, 50.000 de los cuales pequeños productores que producen entre un 8% y un 9% de la *cantidad total*.

Las autoridades españolas han declarado 166 millones de olivos para los cálculos de los rendimientos de los dos últimos años. Una característica especial del cultivo tradicional de olivos en España es el árbol de troncos múltiples. En tiempos a veces inmemoriales, algunos olivos jóvenes se plantaron muy cerca unos de otros, y actualmente sobreviven tres o cuatro de aquellos plantones individuales formando lo que es ya un sólo árbol con distintos sistemas de raíces, siempre declarado por los Estados miembros como un único árbol. Las autoridades españolas calculan que las cifras relativas a los olivos españoles comprenden por lo menos dos plantones por árbol. Las nuevas plantaciones tienden a constituirse de olivos plantados individualmente aunque las antiguas tradiciones perviven en algunos olivares andaluces.

ITALIA

En Italia, los olivares ocupan cerca de 1,1 millones de hectáreas. Las principales regiones productoras, en las que se concentran el 60% de la producción, son Apulia, Calabria y Sicilia. La mayor parte de los olivares están situados en colinas y las explotaciones suelen ser de pequeñas dimensiones. Existen unos 800.000 productores, la mayoría de los cuales están afiliados a algún tipo de asociación o unión. Los pequeños productores representan entre el 70% y el 75% del total y, según los años, producen entre el 20% y el 30% de la cantidad total. El número de almazaras es elevado (cerca de 6.000) y las plantas de envasado se acercan a 600. La producción anual (en años buenos) puede llegar a alcanzar 600.000 toneladas. Aunque Italia es un país importador, sus explotaciones suelen situarse en torno a 150.000 toneladas y sus importaciones a 300.000 toneladas. Las principales fuentes de abasteci-

miento de Italia son España, Grecia y Túnez. El consumo oscila alrededor de 650.000 toneladas y el nivel de autoabastecimiento (incluidas las ventas no declaradas) es muy elevado. Existen en Italia 129 millones de árboles, cifra que puede comprobarse en la medida en que Italia es el único país de la Unión Europea en haber terminado su registro oleícola (fotografías aéreas asociadas de manera informática a los mapas catastrales). Al igual que en España, la producción de aceite de oliva se concentra en algunas de las regiones más pobres y aquejadas por el desempleo, aunque también es verdad que algunos de los aceites de mayor calidad de *Italia* proceden de regiones como la Toscana e incluso de la zona septentrional del lago de Garda, cuya situación económica es una de las más favorables de Europa y en la que el aceite no es más que uno de los muchos productos agrícolas de valor añadido. No obstante, estas regiones, más bien comparables a Cataluña, en España, y a Provenza, en Francia, sólo suponen un 2% de la producción total italiana. Los consumidores, contrariamente a lo que sucede en España, otorgan sus preferencias a los aceites vírgenes, utilizados más como condimento que para cocinar. La industria italiana importa aceite de otros Estados miembros y de terceros países.

GRECIA

En Grecia, las 900.000 hectáreas de olivares producen unas 350.000 toneladas de aceite. Se han declarado para el cálculo de los rendimientos cerca de 132 millones de olivos. El consumo global representa unas 200.000 toneladas y el consumo per cápita, con 18,7 Kg por persona y año, es el más elevado de la Unión. El 50% de los aceites vegetales que se consume es de oliva. A pesar de todo, la entrada de Grecia en la Comunidad y la liberalización del comercio provocó una disminución del consumo global (a partir de 1981). Una característica del mercado griego es el autoabastecimiento y la venta a domicilio de aceite, de calidad a veces dudosa, en grandes latas. Grecia es asimismo un exportador neto (una media de 125.000 toneladas) cuya producción se concentra principalmente en el centro y el sur del país y en la isla de Creta. Existen unas 2.800 almazaras y más de 200 plantas de envasado. La profusión de almazaras se debe en parte al elevado número de islas productoras de aceite y a las dificultades que representa el transporte de aceitunas entre islas. El número de productores se acerca a 686.000, la mayoría pertenecientes a asociaciones. Los pequeños productores representan más del 60% del total y entre un 25% y un 30% de la producción. Como en Italia, el consumo se decanta tradicionalmente por los aceites vírgenes.

PORTUGAL

La producción media se sitúa en torno a 40.000 toneladas con grandes fluctuaciones de un año a otro. El consumo oscila alrededor de 50.000 toneladas. En la década de los ochenta se produjo una disminución tanto del consumo como de la producción que se corrigió ligeramente a principios de los noventa. Portugal carece de registro oleícola, pero se calcula que el número de olivos podría oscilar entre 27 y 37 millones. Existen unos 70.000 productores (según las solicitudes de la campaña de 1994-1995), la gran mayoría de ellos pequeños y no afiliados a ninguna asociación. Este fenómeno podría explicar la incertidumbre reinante en cuanto al número de árboles, pues las cifras de que se dispone proceden de las solicitudes de ayuda y, al parecer, un considerable número de oleicultores portugueses no solicita la ayuda por producción. La producción portuguesa era mucho más importante en los primeros años de la posguerra. Su tendencia a la disminución no ha experimentado, no obstante, la inversión observada en España después de su adhesión a la Comunidad. Las

autoridades portuguesas explican que las circunstancias económicas y los efectos de las convulsiones políticas impidieron que se otorgase prioridad a la plantación de olivos. No obstante, la producción de aceite de oliva sigue considerándose una gran oportunidad para mejorar la situación del desempleo y aumentar la prosperidad de algunas regiones agrarias más pobres de la UE. Además, Portugal tiene en Brasil un mercado de exportación potencialmente interesante.

FRANCIA

En este país, que desempeña un papel de primer orden en numerosos sectores de la agricultura de la UE, la industria del aceite de oliva es de muy pequeñas dimensiones. Las olas de frío que azotaron la Provenza, principal zona productora, a principios de siglo y en los años cincuenta destruyeron muchos árboles que nunca volvieron a plantarse. Existen unas 40.000 hectáreas de olivares que producen cerca de 2.000 toneladas de aceite. Las autoridades francesas han declarado unos dos millones de árboles para el cálculo de los rendimientos. El aceite suele venderse a precios interesantes a la población local y los turistas. Existen unos 20.000 productores (entre el 90% y el 95% pequeños productores) y 130 almazaras. La industria francesa compra y mezcla aceites españoles, tunecinos e italianos: de este modo, los consumidores franceses disponen de unas 40.000 toneladas de aceite anuales.

TENDENCIAS DEL SECTOR EN LA UE:

En los últimos diez o quince años han penetrado en el sector las empresas multinacionales: algunas de las marcas tradicionales han sido compradas por grandes empresas como Unilever, Eridania-Beghin y Nestlé. Este fenómeno ha alterado considerablemente el sector del aceite de oliva: antaño fragmentado y caracterizado por una multitud de pequeñas empresas locales, el sector ha adquirido una proyección mucho más homogénea e internacional. El embotellado industrial de aceite de oliva suele efectuarse de forma paralela al de aceite de semillas oleaginosas.

Algunas empresas han adoptado una política emprendedora y sofisticada en lo que respecta a los mercados de exportación exteriores y, con la ayuda del COI (Consejo Oleícola Internacional) y la PAC (política de restituciones por exportación y régimen de perfeccionamiento activo), han explotado el interés despertado por la dieta mediterránea en algunos países postindustriales (EE.UU., Japón, etc.), consiguiendo un gran éxito en la actividad de exportación de aceite de gran calidad.

Si la OCM se mantuviera en su forma actual, proseguiría en España y se iniciaría en Portugal la tendencia a plantar nuevos árboles. De hecho, otros países (Italia y Francia) también están renovando y extendiendo sus olivares. El aumento de los rendimientos producido por el perfeccionamiento de las técnicas de cultivo provocaría un incremento de la producción global. El carácter cíclico de los olivos se encuentra en vías de disminución como consecuencia de la poda, el regadío y otras técnicas. Independientemente del futuro de la OCM, es probable que continúe la racionalización de la industria y que las multinacionales sigan acaparando el mercado. Es posible que se abra un debate sobre la legalización de las mezclas de aceite de oliva y de semillas oleaginosas, especialmente si se tiene en cuenta que los principales fabricantes abarcan ambos sectores. Proseguirá la conquista del mercado de exportación, pues la industria del sector ya ha realizado considerables inversiones para obtener un hueco en los mercados estadounidense, canadiense y de otros países. Como ya se ha indicado anteriormente, en los últimos años ha disminuido el consumo en los Estados miem-

bros productores. Según las previsiones del COI, es posible que el consumo se establezca en estos Estados miembros, llegando a experimentar un leve crecimiento en algunos de ellos y a seguir disminuyendo en otros. Existe por otro lado un potencial de aumento del consumo per cápita en los Estados miembros septentrionales.

III. LA ACTUAL ORGANIZACIÓN COMÚN DEL MERCADO DEL ACEITE DE OLIVA

La organización del mercado del aceite de oliva se estableció en 1966 mediante el Reglamento nº 136/66/CEE. Una de las primeras OCM, su objetivo era mantener la renta de un gran número de productores además de garantizar a los consumidores el suministro de aceite de oliva (importante producto alimenticio desde el punto de vista cultural en las regiones productoras) a precio razonable a pesar de la competencia ejercida por los aceites de semillas oleaginosas más baratos importados o de producción nacional. Los productos que abarca esta OCM son las aceitunas, el aceite de oliva, ya sea crudo o refinado, y el orujo de aceitunas. En 1996, los Estados miembros productores era Italia y Francia. A ellos vinieron a sumarse Grecia en 1981 y España y Portugal en 1986. El número de productores se acerca actualmente a dos millones.

El régimen actual consta de dos elementos principales: los precios institucionales y las diversas ayudas.

1. Precios

El Consejo fija anualmente los precios siguientes para el aceite de oliva:

a) Precio indicativo de producción

Se trata del precio considerado conveniente para garantizar una renta justa a los agricultores, habida cuenta de la necesidad de mantener el volumen de producción comunitaria. El precio indicativo de producción para la campaña de 1995-1996 se fijó en 383,77 ecus/100 kg.

b) Precio representativo del mercado

Se trata del precio fijado al nivel que permite la salida normal de la producción de aceite de oliva y en cuyo cálculo se tienen en cuenta las previsiones sobre las tendencias del mercado de los aceites y grasas vegetales. El precio representativo del mercado para 1995-1996 se fijó en 229,5 ecus/100 kg.

c) Precio de intervención

Este es el precio al que los organismos de intervención tienen que comprar las cantidades de aceite de oliva de calidad normal ofrecidas por los productores. El precio de compra se modula cuando la calidad del aceite presentado a los organismos de intervención difiere de la calidad normal. Cuando se rebasa la cantidad máxima garantizada para la ayuda a la producción (véase más adelante), el precio de intervención se reduce proporcionalmente hasta un máximo del 3% por campaña de comercialización, reducción acumulativa para las campañas siguientes. España y Portugal alcanzaron el precio comunitario de intervención en la campaña de 1993-1994. Para 1995-1996, este precio se fijó en 186,17 ecus/100 kg.

2. Instrumentos de mercado

a) Ayuda a la producción

Se trata de una ayuda establecida por el Consejo con el fin de ayudar a los productores a alcanzar una renta justa. La cantidad máxima garantizada (CMG) para la que se paga la ayuda integralmente está establecida en 1.350.000 toneladas para el consumo de la

Comunidad. En caso de rebasamiento de esta cantidad, la ayuda se reduce proporcionalmente (excepto en el caso de los pequeños oleicultores, que producen el 20% aproximadamente de la producción total de aceite y, por consiguiente, no están sujetos a las sanciones resultantes del rebasamiento de la CMG). Por el contrario, en caso de no alcanzarse dicha cantidad, la diferencia puede añadirse a la CMG de la siguiente campaña de comercialización. Los oleicultores reciben dos tipos de ayuda en función de su producción media:

- La ayuda a los oleicultores que producen como mínimo 500 kg de media por campaña se concede sobre la base de la cantidad real de aceite producido en una almazara autorizada. Actualmente establecida en 142,20 ecus/100 kg, ha supuesto un gasto de 1.450 millones de ecus durante la campaña de 1994-1995.
- La ayuda a los pequeños productores (los que producen menos de 500 kg de aceite de oliva de media por campaña) se concede sobre la base del número, de la producción potencial y del rendimiento medio durante 4 años de los olivos que cultivan (este último parámetro se establece a tanto alzado por zona de producción homogénea). Por otra parte, es necesario que las aceitunas producidas se hayan transformado en una almazara autorizada. En la práctica, esto significa que la ayuda concedida a los pequeños productores para una campaña dada no corresponde a la cantidad de aceite realmente producido, sino al importe obtenido mediante la aplicación, al número de árboles en producción, del rendimiento medio fijado por árbol para las cuatro campañas precedentes por zona de producción homogénea. Este factor explica en parte por qué la producción que puede acoger a la ayuda no equivale a la producción real, sobre todo en países como Grecia e Italia, en los que el porcentaje de pequeños productores es elevado. Estos últimos pueden acogerse a una ayuda complementaria y no están sujetos al mecanismo estabilizador aplicable a la ayuda a la producción, que constituye la única causa posible de rebasamiento del presupuesto correspondiente a la cantidad máxima garantizada. Hay que señalar que se trata de una ayuda disociada por árbol, pagada a todos los pequeños productores. De esta forma, entre el 60% y el 65% de los productores cobran actualmente una ayuda por árbol.

Actualmente, la ayuda está fijada en 151,48 ecus/100 kg, lo que, junto con la ayuda complementaria de 3,574 ecus/100 kg, ha supuesto un gasto de 415 millones de ecus en 1994-1995. España y Portugal alcanzaron el nivel comunitario de la ayuda a la producción durante la campaña de 1995-1996.

El Consejo establece tres porcentajes diferentes que deben retenerse sobre la ayuda a la producción con el fin de financiar lo siguiente:

1. El establecimiento de un registro oleícola en los Estados miembros productores, con el fin de conocer el potencial de producción y de garantizar un mejor funcionamiento del régimen (2,4% durante la campaña de 1995-1996).
2. La adopción de medidas destinadas a mejorar la calidad del aceite de oliva, como el control de la mosca del olivo, la mejora del tratamiento de los árboles, etc. (1,4% durante la campaña de 1995-1996).
3. Los gastos ocasionados por los trabajos efectuados por las organizaciones de productores reconocidas y sus asociaciones, en el marco de la gestión y del control de la ayuda a la producción (0,8% durante la campaña de 1995-1996).

b) Ayuda al consumo

Esta ayuda es igual a la diferencia entre el precio indicativo de producción, menos la ayuda a la producción, y el precio de mercado representativo. Se concede para el aceite de oliva comestible comercializado en la Comunidad en envases de 5 litros como máximo, siempre que el envasado se haya efectuado en un establecimiento autorizado. Su objetivo es mantener la competitividad del aceite de oliva respecto de los demás aceites vegetales, evitando las diferencias de precios excesivos que puedan traer consigo una disminución del consumo.

La Comisión propuso suprimir la ayuda al consumo de su "paquete de precios" para la campaña de 1994-1995. No obstante, el Consejo no aceptó la propuesta y decidió dedicar la mayor parte de la ayuda al consumo a la ayuda a la producción. Así pues, la ayuda se ha reducido a lo largo de los años, pasando de 77 ecus/100 kg durante la campaña de 1987-1988 a 12,07 ecus/100 kg durante la campaña de 1995-1996.

El Consejo establece dos porcentajes diferentes que deben retenerse sobre la ayuda al consumo con el fin de financiar lo siguiente:

1. Los gastos sufragados por las agrupaciones comerciales reconocidas en el marco de la gestión de la ayuda al consumo para sus miembros (5,5% durante la campaña de 1995-1996).
2. Medidas dirigidas a fomentar el consumo del aceite de oliva producido en la Comunidad (0% desde la campaña de 1994-1995, dado que los importes restantes de los años precedentes siguen siendo suficientes para cubrir los gastos).

c) Disposiciones en materia de almacenamiento

1. Intervención

El sistema de intervención garantiza a los productores un precio de venta mínimo durante el periodo de intervención (de julio a octubre), en el cual los organismos de intervención deben comprar el aceite que se les ofrezca al precio de intervención indicado anteriormente. No obstante, en caso de graves perturbaciones del mercado, pueden adoptarse medidas especiales de intervención fuera del periodo citado. El aceite se analiza en el momento de ponerse a disposición de la intervención, así como al principio de cada campaña de comercialización. Puede ser vendido por licitación, siempre que esto no perturbe el mercado en la fase de la producción. Este sistema implica que el precio de venta ha sido habitualmente superior al precio de compra. Dado el elevado nivel de los precios del mercado, durante las tres últimas campañas no se ha ofrecido ninguna cantidad de aceite a los organismos de intervención. Durante el periodo de 1987-1988, las existencias alcanzaron 395.000 toneladas. La campaña de 1992-1993 fue la última en la que se registró un elevado nivel de existencia, con 194.000 toneladas. En la actualidad, las existencias alcanzan las 12.000 toneladas.

2. Almacenamiento privado

Esta segunda opción permite a la Comisión, en el marco del procedimiento del Comité de Gestión, autorizar a las asociaciones reconocidas para que celebren contratos de almacenamiento para el aceite que comercializan cuando los precios se aproximan al precio de intervención, así como la concesión de una ayuda con este fin. De esta forma, el aceite llega al mercado de forma progresiva durante las grandes campañas de producción. Este sistema fue utilizado en tres ocasiones durante los diez últimos años.

3. Existencias reguladoras

El Consejo puede solicitar a los organismos de intervención que constituyan existencias reguladoras para atenuar los efectos de las fluctuaciones de las cosechas en el equilibrio entre la oferta y la demanda con el fin de estabilizar los precios de consumo. Si bien esta posibilidad está prevista en el Reglamento de base de la OCM de 1978, hasta el momento sólo se ha utilizado en una ocasión.

d) Regímenes de importación y de exportación

1. Importaciones

Las importaciones de aceite de oliva están supeditadas a la presentación de un certificado de importación y al pago de una exacción. En virtud del GATT, estas exacciones se reducirán en un 20% durante un periodo que finalizará en el año 2000. No obstante, su nivel sigue siendo suficientemente elevado para obstaculizar las importaciones. Por esta razón, El Consejo adoptó recientemente un Reglamento por el que se autoriza a la Comisión a reducir las exacciones o a abrir contingentes de importación cuando la situación del mercado aconseje efectuar importaciones de aceite de oliva. En el marco del acuerdo de cooperación especial celebrado con Túnez, puede importarse de este país un contingente anual de 46.000 toneladas de aceite de oliva con derechos reducidos. Este contingente representa la parte mayor de las importaciones habituales de aceite en la UE.

2. Exportaciones

Las exportaciones de aceite de oliva están supeditadas a la presentación de un certificado de exportación y pueden ser objeto de una restitución destinada a compensar la diferencia entre el precio del mercado comunitario y el precio al cual el mercado mundial puede absorber las cantidades de aceite de oliva disponibles para la exportación. La restituciones se fijan en la actualidad dos veces al mes mediante licitación. En virtud de los acuerdos del GATT, las cantidades que pueden acogerse a restituciones por exportación no deberán exceder de un máximo de 115.000 toneladas para la campaña de 2000-2001.

Dado que la UE es el primer productor mundial, la competencia ejercida por los terceros países es poco importante. Por otra parte, el régimen de perfeccionamiento activo se ha utilizado cada vez más durante los últimos años, lo que significa que una parte considerable del aceite de oliva de marca europea que puede encontrarse en los países importadores procede de hecho de un tercer país.

e) Restituciones para la industria conservera

Con el fin de facilitar la venta de aceite de oliva a la industria conservera, se instauró un sistema de restituciones por producción para determinados tipos de peces, de crustáceos, de moluscos y de hortalizas en conserva. Estas restituciones, que se fijan cada dos meses por la Comisión, sobre la base de la diferencia entre los precios mundiales y el comunitario, se concedieron para aproximadamente 40.000 toneladas de productos durante la campaña de 1994-1995.

3. Promoción

Tal como se ha indicado anteriormente, un determinado porcentaje de la ayuda al consumo se destina a la financiación de medidas dirigidas a promover el consumo de aceite de oliva en la UE. Entre estas medidas figuran principalmente las campañas publicitarias e informativas, así como la difusión de conocimientos científicos. Las campañas se extienden habitualmente a los largo de un periodo de dos años con el fin de garantizar su continuidad. La sexta campaña de promoción comenzó en septiembre de 1996 y cuenta con un presupuesto de 30 millones de ecus.

IV. BALANCE DEL RÉGIMEN ACTUAL

1. Estimulo e intensificación de la producción

Es evidente que las ayudas vinculadas a la cantidad constituyen un fuerte estímulo a la producción, especialmente cuando no se toman en consideración criterios de calidad. En el presente documento ya se ha analizado la evolución y el aumento del potencial de producción a través de nuevas plantaciones y de la mejora de los rendimientos. Esta situación es lógica, ya que en el marco de la OCM actual el 90% de la ayuda comunitaria se concede en concepto de ayuda a la producción. De hecho:

- 1) la ayuda a la producción se paga independientemente de cualquier criterio de calidad,
- 2) la ayuda representa el 75% del precio de intervención previsto para la calidad normal, actualmente adaptado mediante la aplicación del mecanismo estabilizador,
- 3) en España y Portugal, el precio de mercado del aceite de oliva ha aumentado paralelamente al nivel de las ayudas durante el periodo transitorio.

Entre 1978 y 1988 la capacidad de producción se controló mediante la prohibición de efectuar nuevas plantaciones. En 1988, esta medida se sustituyó por una cantidad máxima garantizada (CMG) del aceite producido a escala comunitaria. Conviene observar que el efecto de las decisiones adoptadas como consecuencia de las penalizaciones (reducción de la ayuda y del precio de intervención) impuestas tras el rebasamiento de este límite no se nota probablemente hasta tres o cuatro años después de la penalización, mientras que el efecto disuasorio de las penalizaciones por plantación suele ser más inmediato. Habida cuenta de que cuando, en los últimos cinco años, se han impuesto sanciones estabilizadoras, han seguido produciéndose bastantes nuevas plantaciones en varios de los Estados miembros productores, resulta difícil defender la tesis de que la CMG haya producido algún resultado digno de consideración. Si bien es verdad que en España las nuevas plantaciones pueden haberse efectuado parcialmente en previsión de la plena aplicación de la OCM, se trata de un móvil que no puede aplicarse a los demás Estados miembros. Resulta asimismo significativo el hecho de que se haya producido nuevas plantaciones en España desde la plena aplicación de la OCM, lo que sugiere que no fueron las expectativas de plena aplicación de la OCM las que condujeron a las nuevas plantaciones sino la cuantía de la ayuda pagada a pesar de la aplicación del estabilizador.

Por otra parte, el estímulo a la producción se observa también en las almazaras en lo que se refiere a los métodos de extracción. Debido a la presión para aumentar la producción, algunas almazaras han mejorado las técnicas de extracción, aumentado la cantidad producida mediante dos extractores centrifugos. Esto quiere decir que, hasta ahora, el porcentaje de residuo una vez extraído el aceite era del 8%, mientras que, con las modernas técnicas, dicho porcentaje se ha reducido al 4% o incluso aún menos. Esta situación tiene efectos negativos. En primer lugar, ha disminuido la calidad del aceite, puesto que el 50% del aceite anteriormente clasificado como aceite de orujo en la actualidad será considerado como aceite de oliva. En segundo lugar, carece de sentido comercial el hecho de vender el residuo de baja calidad actualmente producido a una fábrica de aceite de orujo y se plantea el problema de la eliminación de residuos con efectos medioambientales negativos. En tercer lugar, se produce una irregularidad en el ámbito de la OCM y el gasto del FEOGA. El pago de una ayuda a tanto alzado a la producción de aceite de orujo, estimada en el 8% del aceite de oliva virgen producido, ya no se corresponde con la situación real. De hecho, con los modernos

métodos de extracción antes señalados, solamente se produce el 4% de aceite de orujo de oliva, con lo que el resto recibe la ayuda por duplicado, una vez en concepto de aceite de orujo (en virtud del 8% del pago a tanto alzado) y una segunda vez en virtud de los pagos por las cantidades totales de aceite de oliva virgen que, en la actualidad, suponen en media más del 4%.

2. Nivel de autoabastecimiento

Desde la adhesión de España y de Portugal, la UE es exportadora neta de aceite de oliva. Si se tiene en cuenta las importaciones, y se hace abstracción de las cantidades importadas y exportadas en el marco del régimen de perfeccionamiento activo, el excedente neto de las exportaciones es aproximadamente de 75.000 toneladas de media anuales. Esta ha sido la medida de los últimos seis años (121.644 toneladas exportadas y 46.256 toneladas importadas).

La tendencia a los excedentes estructurales se ha visto agravada por el considerable aumento registrado en la plantación de nuevos árboles, a raíz de la derogación, en 1988, de las medidas que limitaban las superficies que podían acogerse a la ayuda. Dado que los nuevos árboles no inciden a la producción hasta pasados tres o cuatro años, la repercusión de las nuevas plantaciones aún no es considerable. No obstante, teniendo en cuenta solamente el caso de España, las nuevas plantaciones que aún no producen se han estimado oficialmente en 160.000 ha, lo que significa una media de 50.000 toneladas extras anualmente.

De acuerdo con las previsiones del COI de 1994, se estima que en el año 2000 habrá un excedente comunitario de 134.000 toneladas (diferencia entre la producción interna y el consumo). Si se añade las 46.000 toneladas del contingente de Túnez, el excedente previsto alcanzará aproximadamente 180.000 toneladas, lo que significa 65.000 toneladas por encima de las 115.000 que se exportarán con derecho a restitución en el año 2000 de conformidad con el Acuerdo de Marrakech. Las alternativas que ofrece la OCM actual serían comprar el excedente en régimen de intervención, exportar sin derecho a restituciones o ambas cosas.

Hay que señalar que las estimaciones del COI se basan en la simple extrapolación de los porcentajes de aumento de la producción registrados en los Estados miembros entre 1981 y 1992. El aumento de plantaciones efectuado durante los últimos años en comparación con el período de referencia del COI significa que estas cifras se quedan cortas. Así por ejemplo, si se extrapola el aumento del 3,3% de la producción registrado en España durante el período de referencia, puede estimarse una producción media de aproximadamente 770.000 toneladas en el año 2000. Estas cifras concuerdan con los datos proporcionados por fuentes fidedignas españolas del sector, las cuales han sugerido que, si se toman en consideración las nuevas plantaciones, una buena cosecha en el año 2000 podría alcanzar un millón de toneladas.

Es dudoso que el mercado mundial esté en situación de absorber un volumen extra de aceite de oliva comunitario que puede llegar a superar las 65.000 toneladas. El COI también prevé un excedente mundial de 95.000 toneladas en el año 2000. Las nuevas plantaciones se están llevando a cabo no sólo en los Estados miembros sino también en Turquía, Marruecos y Túnez y el potencial de los países productores extracomunitarios es alto.

Una cuestión que se ha suscitado recientemente en el COI (así como en el Comité especial de agricultura del Consejo y en el Comité de gestión de aceites y materias grasas) es la polémica cuestión de las mezclas. Algunos Estados miembros productores prohíben a escala nacional la producción y venta de mezclas de aceite de oliva y aceite de semillas, pero no existe ninguna prohibición equivalente a escala comunitaria, motivo por el que los Estados

miembros productores han solicitado que se estudie la posibilidad de prohibir tal práctica a escala comunitaria o, al menos, de conceder a los Estados miembros que así lo deseen la posibilidad de imponer la prohibición. Sin entrar ahora en las cuestiones de etiquetado, control y libre circulación de mercancías, aún por resolver, uno de los argumentos aducidos (por España en particular) merece cierta consideración. La principal calidad de aceite consumida en España consiste en una mezcla de aceite virgen y refinado. El aceite refinado, prácticamente insípido, es el principal componente de esta mezcla, a la que se añade cantidades relativamente pequeñas de aceite virgen precisamente para darle sabor. Se teme que si las autoridades españolas y de otros Estados miembros productores se vieran obligadas a levantar sus prohibiciones nacionales, se tendería a sustituir el aceite de oliva refinado por otro aceite también insípido, como el de girasol. El sabor general del aceite permanecería prácticamente inalterado y el consumidor saldría beneficiado en cuanto al precio. No obstante, de ocurrir esto, se plantearía un auténtico problema en relación con la salida del aceite de oliva que se utiliza actualmente para esta mezcla y que representa la mayor parte del aceite de oliva total español. El nivel de excedentes que generaría el cambio de la normativa en España e Italia haría sumamente moderadas las estimaciones de los excedentes estructurales en la Comunidad expuestas más arriba.

Desgraciadamente, estos excedentes estructurales son mucho más difíciles de reducir en el caso de un cultivo permanente, como el olivo, que en el de un cultivo anual como los cereales.

3. Ayuda a la producción

El mecanismo actual crea una multitud de problemas de control insalvables a causa de su complejidad intrínseca y de su inherente dificultad de control:

- 1) El control del sistema de ayuda a la producción tiene un fallo fundamental, ya que los controles se basan en el examen de la documentación de las almazaras. No obstante, ésta puede facilitar muy poca información acerca de la producción real de aceite de oliva, ya que existe una confluencia de intereses entre el productor y la almazara y ambos tienen interés en declarar unas cifras de producción elevadas.
- 2) El elevado número de almazaras que deben controlarse (aproximadamente 13.000) y el largo período de trituración de las aceitunas (de noviembre a junio) obstaculizan considerablemente la realización de controles sobre el terreno acerca del proceso de producción.
- 3) Las perturbaciones provocadas en el mercado por almazaras que cometen fraudes constituyen una competencia desleal para las demás, puesto que los productores buscan la almazara que puede ofrecerles las mejores condiciones.
- 4) Es imposible comprobar si las aceitunas destinadas al mercado de las aceitunas de mesa se acogen al mecanismo de ayuda a tanto alzado para los pequeños productores.
- 5) Es imposible determinar, en la práctica, si los olivos para los que se concede la ayuda a tanto alzado a los pequeños productores se toman asimismo en cuenta en la ayuda prevista para la producción real de los grandes productores.
- 6) Es difícil comprobar la exactitud de la información facilitada en la "declaración de cultivo", puesto que la creación del registro oleícola aún no ha finalizado en algunos Estados miembros (véase el resumen de la situación en el Anexo). Por otra parte, hay que señalar también la existencia de otros dos problemas:

- el número de árboles declarado puede ser superior a la realidad,
 - la posibilidad de que varios productores declaren los mismos árboles.
- 7) Los fallos del sistema permiten el fraude y sitúan al productor honesto en una situación difícil, ya que se encuentra doblemente penalizado:
- por una reducción del nivel de la ayuda, debida al rebasamiento (posiblemente ficticio) de la CMG,
 - por el propio mercado, ya que las distorsiones de precios resultantes de las ventajas obtenidas a través del fraude pueden ser considerables. El fraude no es únicamente una cuestión de utilización abusiva de la financiación pública o de deterioro de la imagen de las Instituciones de la UE; se trata, asimismo de un problema real para una gestión del mercado justa.

4. Ayuda al consumo

Durante los últimos años, el número de casos de fraude registrados en el ámbito de la ayuda al consumo no ha cesado de aumentar. Por consiguiente, la Comisión propuso suprimir dicha ayuda en 1993. El Consejo rechazó esta propuesta y los organismos pagadores dedican aproximadamente el 48% de sus recursos y la mayor parte de su tiempo al control del régimen. La ayuda actual de 12 ecus/100 kg no es particularmente atractiva, por lo que el riesgo real de fraude en este régimen es menor que en el pasado. No obstante, se han seguido registrando numerosos casos de fraude (el más reciente en Grecia, a través de la solicitud de ayuda para aceite inexistente).

Los datos oficiales ponen de manifiesto que la ayuda al consumo es objeto de la mayor parte de los fraudes detectados en la Comunidad. Las autoridades italianas, en particular, han solicitado en repetidas ocasiones la supresión de la ayuda, ya que crea problemas administrativos insalvables. Las autoridades se muestran satisfechas del apoyo facilitado por el sector comercial e industrial en este ámbito. El argumento presentado, según el cual la ayuda al consumo debe mantenerse como medida de control de la calidad no es válido, ya que, por un lado, la experiencia demuestra que, en primer lugar, las empresas que desean engañar al consumidor vendiendo mezclas de aceite de oliva y de aceite de semillas como aceite puro de oliva renuncian en realidad a acogerse a las ayudas y, por otro, los controles dirigidos a comprobar la regularidad de la concesión de las ayudas al consumo son poco eficaces por naturaleza (análisis de una muestra por año). La cuestión de la inadaptación de los controles relativos al régimen de ayuda al consumo aplicado por las autoridades españolas y portuguesas se trató en el marco del procedimiento de liquidación de cuentas de los ejercicios financieros de 1993 y 1994.

La experiencia demuestra que:

- 1) el riesgo de fraude es directamente proporcional al nivel de la ayuda;
- 2) la complejidad del sistema en el caso de los aceites importados y los problemas de recuperación de los importes indebidamente pagados demuestran que el régimen es obsoleto;
- 3) la relación contable existente con la ayuda a la producción ha llevado a un gran número de transformadores a solicitar la supresión de la ayuda, apoyando sus argumentos en la existencia de los problemas de contabilización de los dos tipos de ayuda (producción y consumo), así como en las considerables complicaciones administrativas globales, desproporcionadas respecto al nivel de la ayuda al consumo;

- 4) es imposible cuantificar la repercusión de la ayuda al consumo en la renta de los productores; asimismo, es difícil determinar si también tiene repercusión en los precios de consumo.
- 5) los aspectos del control de calidad de la ayuda al consumo ya no revisten tanta importancia, si nos situamos en un plano general, puesto que el agente económico que desee cometer fraudes muy remuneradores (por ejemplo, mezclando aceite de semillas oleaginosas y aceite de oliva) puede solicitar la retirada de su acuerdo y actuar fuera del sistema. Un cierto número de casos de este tipo se registraron recientemente en España.

5. Organizaciones de productores

El Reglamento (CEE) nº136/66 prevé el establecimiento de organizaciones de productores, cuyas tareas principales son las siguientes:

- 1) presentar las solicitudes de ayuda y las declaraciones de cultivo de todos sus miembros;
- 2) comprobar los expedientes y, en el caso de los grandes productores, la relación entre las cantidades indicadas en la solicitud de ayuda y el certificado de trituración de las almazaras;
- 3) recibir la ayuda a la producción y transmitirla lo más rápidamente posible a los productores.

Las asociaciones de organizaciones de productores, reconocidas en el mismo Reglamento, tienen las funciones siguientes:

- 1) coordinar las actividades de las organizaciones y examinar la forma en la que éstas últimas llevan a cabo sus controles;
- 2) transmitir las declaraciones de cultivo y las solicitudes de ayuda que reciben de las organizaciones de productores;
- 3) recibir la ayuda y entregarla lo más rápidamente posible a sus organizaciones miembros.

Desde las grandes modificaciones realizadas en el régimen en 1990, las organizaciones y sus uniones se encargan cada vez menos de llevar a cabo los controles. Por otra parte, se tiene la impresión de que los controles realizados sobre sus miembros eran insuficientes.

Dado que las organizaciones no deben participar en la comercialización del aceite de sus miembros, muchas limitan sus actividades a la transmisión de solicitudes y a la distribución de financiación.

Si bien la función de control de las asociaciones y organizaciones se ha reducido al mínimo, se ha comprobado que algunos de los controles realizados se han llevado a cabo inadecuadamente.

6. Problemas estadísticos

Durante los últimos años, la Comisión se ha enfrentado a numerosos problemas e incoherencias relativos a los datos transmitidos por los Estados miembros acerca de la producción estimada y los cálculos de los rendimientos. Estas cifras, especialmente las referentes a la campaña de comercialización de 1993-1994, fueron inexplicablemente elevadas en una

época en la que los precios alcanzaron asimismo niveles récord. Ya se ha hecho referencia a la situación actual, que puede considerarse análoga.

En lo que se refiere a la campaña de 1993-1994, la Comisión corrigió los rendimientos en los cuales se basan los pagos desembolsados a los pequeños productores, en el caso de varios Estados miembros. Esta decisión fue impugnada por Italia ante el Tribunal de Justicia Europeo, el cual deberá dictaminar en breve.

Esta situación puso de manifiesto los límites del mecanismo actual:

- 1) La Comisión corrigió los rendimientos en el pasado (esta cuestión está igualmente sub iudice), pero no está autorizada a corregir las cantidades definitivas que pueden acogerse a la ayuda transmitidas por los Estados miembros.
- 2) La gestión del mercado basada sobre los datos transmitidos en virtud de este régimen es cada vez más "teórica".
- 3) Crecen las sospechas del aumento del fraude en relación con la aplicación de dicho régimen

7. Organismos de control del aceite de oliva

El Reglamento (CEE) nº 2262/84 del Consejo establece, en cada Estado miembro que produzca más de 3.000 toneladas de aceite durante un periodo de referencia dado, la constitución de un organismo responsable del control y otras tareas en el marco del régimen de ayuda a la producción. Dicho Reglamento describe las diferentes formas de control y concede una cierta autonomía al organismo en el cumplimiento de sus tareas. Asimismo, prevé la ejecución de un programa de actividades y de un presupuesto de previsiones. Además, prevé la financiación a partir de fondos comunitarios para un periodo determinado y, de conformidad con determinadas normas de aplicación, define un cierto número de irregularidades y las sanciones aplicables correspondientes.

El Reglamento (CEE) nº 27/85 de la Comisión amplía las precisiones sobre la autonomía administrativa de los organismos, así como sobre las formas de contratación y la cualificación de su personal. También establece de forma más rigurosa sus atribuciones de control, el contenido de sus programas, el calendario, etc.

Las tareas asignadas a los organismos son las siguientes:

- comprobar la conformidad de las actividades de las organizaciones de productores y de sus asociaciones,
- comprobar la exactitud de los datos que figuran en las declaraciones de cultivo y en las solicitudes de ayuda,
- controlar las almazaras autorizadas,
- realizar estudios sobre el destino final del aceite de oliva y del aceite de orujo, así como sobre el destino de sus subproductos,
- controlar los establecimientos de envasados autorizados,
- recoger y comprobar la información necesaria para la elaboración, a escala nacional, de los elementos utilizados para el establecimiento de los rendimientos,
- realizar estudios, en su caso, sobre el origen del aceite de oliva y del aceite de orujo importados de terceros países.

Los Estados miembros pueden, por propia iniciativa o a solicitud de la Comisión, encarar al organismo las siguientes actividades:

- realizar encuestas estadísticas relativas a la producción, la transformación y el consumo de aceite de oliva,
- controlar las operaciones de compra, de almacenamiento y de venta de aceite de oliva por parte de los organismos de intervención, así como las operaciones relacionadas con el sistema de almacenamiento privado,
- controlar las empresas de fabricación de conservas,
- efectuar estudios particulares en el sector del aceite de oliva.

Las tareas realizadas por los organismos en 1994-1995 fueron las siguientes:

Italia

Se controlaron 3.014 productores (1.213 visitas en situ), 655 almazaras, 15 organizaciones de productores y 592 empresas de envasados. Estos controles se tradujeron en la retirada de la autorización de 59 almazaras, 3 organizaciones de productores y 129 empresas de envasado. Se cuestionó la regularidad de 63 solicitudes de ayuda presentadas por los productores.

Grecia

Se controlaron 835 almazaras y se propusieron 158 retiradas de autorización. Se controlaron 5.079 productores, de los cuales 63 estaban en situación irregular. Se realizaron 211 controles de empresas de envasado, que tuvieron como resultado en 50 denegaciones de pago de la ayuda.

Portugal

Se controlaron 927 productores y 347 almazaras, de las cuales 37 estaban en situación irregular. Se controlaron 11 organizaciones de productores, de las cuales una fue objeto de una propuesta de retirada de la autorización.

España

Se controlaron 1.538 almazaras, una asociación y 35 organizaciones de productores, así como 1.496 productores y 437 empresas de envasado. Se propuso la retirada de la autorización en el caso de 10 organizaciones de productores, 86 almazaras y 44 empresas de envasado.

Desgraciadamente, los Estados miembros no aplicaron las medidas de sanción recomendadas por sus organismos respectivos con el rigor deseado. Esta actitud, entre otras, comprometió la eficacia de los controles efectuados por los organismos. Otras causas que también tuvieron una influencia negativa fueron las siguientes:

- la falta de transparencia de los sistemas de contabilidad de las almazaras (probablemente, la principal fuente de fraude),
- la multiplicidad de las tareas confiadas a las agencias,
- el carácter poco disuasivo del trabajo de los organismos, considerando la débil repercusión de los controles acerca de las almazaras y los productores.

El veredicto final de inutilidad de los organismos no debe, no obstante, entenderse como una condena total ya que éstos deben considerarse más bien las víctimas del sistema y no entes intrínsecamente ineficaces.

8. Calidad

La OCM actual no contempla la existencia de incentivos económicos destinados específicamente a la producción de calidad. Las ayudas a la producción y al consumo se conce-

den sin tener en cuenta la calidad. De ahí que se haya adoptado diversas medidas específicas para estimular la calidad tanto en la fase de producción como en la de consumo.

Con el fin de mejorar la calidad en la fase de producción, en 1987 se estableció una deducción sobre la ayuda a la producción, que en la actualidad asciende al 1,4% de ésta y cuyo objetivo es financiar las siguientes medidas:

- lucha contra la mosca del olivo,
- mejora de las condiciones en que se efectúan la manipulación, la cosecha, el almacenamiento y la transformación de las aceitunas,
- asistencia técnica para los productores y las almazaras.

La protección y mejora de la calidad del aceite se ha planteado mediante una política rigurosa de defensa de las categorías de aceite de oliva y de sus calidades específicas. Este objetivo se ha conseguido, en particular, estableciendo límites físicos y químicos para cada categoría, así como criterios organolépticos en el caso de las calidades superiores. Esta medida se complementa con los correspondientes métodos de análisis. Para hacerse una idea del trabajo invertido al respecto, basta tener presente que el Reglamento de la Comisión que establece estas disposiciones (Reglamento (CEE) nº 2568/91) tiene una extensión de 93 páginas y ha sido revisado diez veces en los últimos cinco años para que esté a la altura de los avances científicos.

En lo tocante a la política de promoción, descrita pormenorizadamente a la introducción, el mantenimiento de una política de calidad es fundamental para el desarrollo futuro del sector. No obstante, habrá que cerciorarse de que los importes disponibles se dediquen a los objetivos perseguidos. La experiencia adquirida hasta ahora con los programas de fomento de la calidad y las actividades de promoción pone de manifiesto que los fondos procedentes de las deducciones de las ayudas a la producción y al consumo han alcanzado unos límites de infrutilización considerables. En concreto, entre 1986 y 1995 se retuvieron 129 millones de ecus para medidas relacionadas con la calidad, pero a finales de 1995 sólo se habían utilizado 63,5 millones. En lo que respecta a los fondos dedicados a la promoción, entre 1979 y 1995 se retuvieron 161,8 millones, de los cuales, 68 no se habían empleado aún antes la VI Campaña, que se puso en marcha recientemente.

La promoción de productos de calidad es importante para el desarrollo rural y puede mejorar las rentas agrarias y ayudar a evitar el éxodo rural.

El Reglamento (CEE) nº 2081/92 se aplica al sector del aceite de oliva, entre otros. En las dos primeras listas de denominaciones registradas, hay 31 correspondientes a aceites de oliva, de las cuales 16 son griegas, 5 italianas, 5 portuguesas, 4 españolas y 1 francesa. El procedimiento que se aplica para el registro de denominaciones de origen sigue abierto y cabe esperar que en el futuro se produzcan más registros de denominaciones de este producto.

9. Restituciones por exportación

El régimen de restituciones por exportación ya descrito en la parte III ha permitido el desarrollo de los mercados de terceros países y especialmente el de los Estados Unidos. Las exportaciones a los Estados Unidos, principal mercado exterior para el aceite comunitario, se multiplicaron por dos entre 1986 (63.000 toneladas) y 1995 (126.000 toneladas). Este fenómeno se ha visto sin duda potenciado por las actividades de promoción del COI. El mecanismo utilizado para determinar la cuantía de la restitución, aplicado ininterrumpidamente

desde 1986, permite modular el nivel de la restitución en función de una serie de parámetros: las necesidades de los nuevos mercados de terceros países, la oferta interior de la Comunidad, las cantidades exportadas con arreglo al régimen de perfeccionamiento activo y el cumplimiento de las obligaciones del GATT.

Durante la última campaña de comercialización (1995-1996), este régimen permitió la exportación de 137.000 toneladas con una restitución media inferior en un 20% a la correspondiente a la campaña de comercialización de 1992-1993, y ello en un momento en que los precios interiores eran muy elevados y la ayuda al consumo (también pagada por los aceites exportados) mucho más baja (12 ecus en lugar de 48 por cada 100 kg). El precio grado de ajuste proporcionado por el mecanismo permitió una gestión de las exportaciones con restituciones que mantuvo las exportaciones de la UE 3.000 toneladas por debajo de los límites cuantitativos del GATT. El desembolso presupuestario para las restituciones durante los últimos 10 años se ha situado en una media de 66 millones de ecus anuales.

10. Intervención

Desde 1987, las compras de intervención se han limitado a los cuatro últimos meses de la campaña de comercialización, a pesar de lo cual en las campañas de 1987-1988 y 1992-1993, cuya producción resultó especialmente cuantiosa y revendieron grandes cantidades. El gasto presupuestario de los últimos diez años no ha sido especialmente elevado (una media de 35 millones de ecus al año), aunque existe cierto riesgo de incurrir en grandes gastos como indica la variación en los costes financieros anuales de menos 95 millones de ecus a 177 millones de ecus. En el pasado, diversos factores contribuyeron a contener los gastos: uno de ellos era el hecho de que, durante el periodo transitorio, los organismos de intervención de España y Portugal compraron productos a un precio inferior al de su posterior reventa debido a los incrementos anuales del precio de intervención contemplados en el Tratado de Adhesión. Otro factor lo constituyó el bajo nivel en términos absolutos de otros costes de intervención (por ejemplo, la carga de los intereses) como consecuencia de los precios institucionales más bajos en España y Portugal. Además, el carácter más cíclico del cultivo en el pasado facilitó unas ventas relativamente ventajosas. La mejora de los métodos de cultivo, incluida la utilización más generalizada del regadío, ha reducido la naturaleza cíclica de la producción de aceite de oliva. Ello significa que, en el futuro, es poco probable que los organismos de intervención vendan aceite a precios ventajosos. Dada la posibilidad de que en el futuro la producción aumente en toda la Comunidad, existe un auténtico riesgo de que se produzcan cuantiosos gastos de intervención.

En el Anexo III se ofrece un desglose de los gastos presupuestarios del régimen vigente durante los últimos quince años.

V. OPCIONES

1. OBJETIVOS

Resulta esencial mantener el sector y dar apoyo a las economías regionales, objetivo que evidentemente debe perseguirse de forma compatible con una buena gestión del sector y el equilibrio de su mercado. Para ello, es imprescindible la aplicación de un estabilizador presupuestario. Cualquiera que sea el sistema escogido, deberá ser neutro en términos presupuestarios. Es preciso tener también en cuenta las consideraciones relacionadas con el comercio internacional. Está claro asimismo que el régimen debe ser simple, transparente y

fácil de controlar en todos los Estados miembros. La aplicación del sistema debería permitir tener en cuenta los diferentes sistemas de producción y rendimientos. Por último, aunque no menos importante, el régimen debería prestar atención a las cuestiones medioambientales y a la necesidad de fomentar la calidad.

2. OPCIONES CONCRETAS

Es preciso hacer una elección fundamental entre una ayuda vinculada a la producción actual y una ayuda disociada relacionada con la producción de épocas anteriores. Independientemente del resultado de esta elección, la Comisión considera necesario conservar el régimen actual de importaciones y exportaciones, importante instrumento de gestión de los precios que, mediante el mecanismo de restituciones por exportación, contribuye además a mantener los mercados difícilmente conquistados de terceros países. También está previsto mantener la restitución por enlatado.

Se asignarían fondos a programas de promoción y de mejora de la calidad (incluida la calidad en la fase de los intercambios comerciales). Los programas de promoción seguirían abarcando no sólo la promoción interior sino también, y lo que es más importante, las transferencias al COI con vistas a la promoción exterior. Tal vez sea conveniente, si se conceden primas por calidad, limitar las actividades de promoción al aceite extra virgen. Una opción que debe estudiarse es la posibilidad de combinar las restituciones por exportación y la promoción exterior, con el fin de ir suprimiendo gradualmente aquéllas y fomentando éstas.

Por último, un número limitado de agrupaciones de productores reconocidas han desarrollado sistemas de cosechas, almacenamiento y comercialización. Sea cual sea la opción que se adopte, deberá existir una disposición que permita la continuidad de estas actividades en el contexto del almacenamiento privado o de la intervención.

Las dos opciones principales que recomienda la Comisión son las siguientes:

a) MEJORA DE LA ACTUAL ORGANIZACIÓN COMÚN DE MERCADOS

Esta solución supondría:

- un tipo de ayuda a la producción para todos los productores basada en la producción real;
- una cantidad máxima garantizada (a escala comunitaria o nacional);
- un aumento de la ayuda al consumo o, de forma alternativa, su total supresión;
- medidas de intervención (con límites cuantitativos o cualitativos);
- programas de promoción y aumento de la calidad;
- un régimen de importación y exportación;
- restituciones por enlatado.

Una variante de este sistema podría consistir en una ayuda a la producción basada en las cantidades de aceite realmente embotelladas o enlatadas y comercializadas. Este modelo no concedería ayuda al consumo.

Ventajas

En general, la ventaja de modificar la OCM lo menos posible radica en el hecho de que los mecanismos existentes llevan años probándose y que, siempre que se subsanen las deficiencias inherentes al sistema, los productores disfrutarían de una mayor continuidad.

Ayuda a la producción

- La ayuda directamente relacionada con la cantidad producida refleja las variaciones debidas a los distintos métodos de producción (intensiva/tradicional/regadio/secano), las diferencias regionales y varietales y la fluctuación anual.
- Se mantendrían los incentivos para producir y los productores verían sus esfuerzos recompensados.
- Convendría mantener los niveles actuales de empleo en las diversas etapas de la producción así como el papel desempeñado por las organizaciones de productores y las cooperativas.
- Se mantendría asimismo el fondo de explotación que permite la ejecución de medidas de mejora de la calidad por parte de las cooperativas y las organizaciones de productores.
- Con la abolición del sistema de ayuda a los pequeños productores desaparecería la posible distorsión del sistema que puede producirse si los pequeños productores solicitan la ayuda a tanto alzado y a continuación venden parte de su cosecha de aceitunas como aceitunas de mesa o a otros grandes productores de aceitunas que las destinen para la producción de aceite de oliva.
- La ventaja de la variante del sistema de ayuda a la producción basada en la expedición de certificados en el momento de la comercialización del aceite residiría en el aumento de la transparencia en el mercado al limitarse la posibilidad de que se atribuyan cifras hinchadas a las ventas directas y el autoabastecimiento.
- Cabe esperar que un sistema basado en la comercialización del aceite haga que las cantidades actualmente distribuidas mediante la venta directa y el autoabastecimiento entren en el sistema de control de calidad aplicado a todos los aceites puestos en el mercado.

C.M.G. nacionales

La idea de establecer una cantidad máxima garantizada nacional podría resultar atractiva para los Estados miembros que deseen garantizar la concesión de ayuda al sector a escala nacional. Las ventajas de este sistema equivalen al mantenimiento del *statu quo* en los Estados miembros y a la obtención de cierta garantía para los productores de la forma ya experimentada, por ejemplo, en el sector lechero. Las CMG nacionales presentan la ventaja de enviar señales económicas más directas en caso de producción de excedentes, lo que puede resultar especialmente importante en los periodos con peligro de grandes excedentes estructurales. Las CMG nacionales reforzarían los incentivos para que los Estados miembros efectúen los controles adecuados de la producción nacional.

Ayuda al consumo

El aumento de la ayuda al consumo hasta los niveles de épocas anteriores reforzaría los mecanismos de control asociados, lo que podría contribuir al control de la calidad al actuar como medidas de disuación que dificultan las mezclas ilegales. Ahora bien, teniendo presente que la cuantía de la ayuda asciende a tan sólo 12 ecus/100 kg, es fácil imaginar que quien de verdad quiera defraudar al consumidor no tiene más que renunciar al régimen de ayuda al consumo y evitar los controles correspondientes. La ventaja de la alternativa consiste en la total supresión de la ayuda al consumo residiría en la eliminación de la principal fuente de fraude detectado y de un instrumento que no consigue alcanzar los objetivos para los que fue concebido.

Intervención

La aplicación de un límite cuantitativo (e incluso cualitativo) a las compras de intervención podría sin duda recortar ciertos gastos presupuestarios, además de ofrecer una clara señal económica en épocas de excedentes.

Variante de la ayuda a la producción

La creación de una variante del sistema de ayuda a la producción que supeditase el pago de la ayuda a la venta del aceite a la industria (plantas de envasado y mezclado y refinerías) tendría la ventaja de que los pagos se basarían en las operaciones comerciales que implicasen el cambio de propietario del aceite, lo que haría desaparecer todo interés directo en práctica de colusión en fraude de terceros, siempre que se eliminase la ayuda al consumo. Además, se produciría una considerable reducción del número de establecimientos por controlar, ya que existen muchos menos centros de transformación que almazaras.

Inconvenientes

El principal inconveniente de mantener la OCM próxima al sistema vigente es que seguirían sin corregirse los defectos intrínsecos del sistema de ayuda a los grandes productores. Las almazaras y los productores seguirían disfrutando de la posibilidad de inflar las cifras de producción y continuaría siendo prácticamente imposible pedir cuentas a los infractores. Las críticas al sistema realizadas por el Tribunal de Cuentas y el Parlamento Europeo quedarían en gran medida sin respuesta. Un sistema de tales características exigirían el control de la producción real de 2,5 veces más productores de los sometidos a control en virtud del régimen actual. Además, el mantenimiento del sistema haría que prosiguiese el nivel actual de estímulo de la producción. Por último, la defensa de unos mecanismos fundamentalmente vinculados a la producción real y a la comercialización del aceite podría resultar más difícil en futuras negociaciones comerciales internacionales.

Ayuda a la producción

Hacer recaer los pagos a los pequeños productores en el régimen aplicable a los grandes productores no hará sino agravar las dificultades que plantean los controles administrativos. De hecho, la ampliación, realizada a lo largo de los años, de los límites superiores de la categoría de pequeño productor tuvo por objeto dejar más tiempo libre a los inspectores para poder controlar a los grandes productores. Hay otro problema intrínseco de control que tiene su origen en los intereses comunes de los productores y las almazaras cuando establecen los contratos de trituration, ya que a ambas partes les interesa declarar unas cifras de producción elevadas. No se puede sancionar directamente a las almazaras en virtud de la PAC, ya que, en cualquier caso, no son beneficiarias de ayudas comunitarias. Además, dado que este defecto puede dar lugar a un fraude ficticio, la inspección de la documentación de las almazaras tal vez no baste para detectar las anomalías. Por otro lado, con 13.000 almazaras en la Comunidad y un periodo de trituration que puede durar tan solo algunas semanas o meses pero que abarca desde noviembre de un año a junio del año siguiente, controlar las aceitunas que entran realmente en una almazara y el aceite que sale de ella exigiría una vigilancia permanente y exhaustiva para la que los Estados miembros no están equipados. Además, hay otra complicación debida a la existencia de dos modelos distintos de producción en la Comunidad: en el primero de ellos (principalmente en España), el agricultor entrega las aceitunas a la almazara y prácticamente ahí termina su responsabilidad por el aceite producido, mientras que en el segundo modelo (principalmente en Italia y Grecia), la

almazara presta un servicio al agricultor (triturar las aceitunas) por el que puede quedarse con una parte del aceite producido, si bien la mayor parte de éste pertenece al agricultor. En el segundo modelo, el productor puede consumir el aceite o venderlo fuera de los circuitos comerciales habituales, lo que dificulta enormemente la realización de un seguimiento posterior del aceite mediante controles documentales.

La variante del sistema de ayuda a la producción descrito más arriba tendría la desventaja de excluir necesariamente del beneficio de la ayuda las ventas directas y el autoabastecimiento, lo que, en algunos Estados miembros, representa una parte considerable de la producción.

La restricción de la ayuda a las cantidades vendidas a la industria (plantas de envasado y mezclado y refinería) reduciría aún más el derecho a la ayuda. La definición de comprador subvencionables podría ampliarse, incluyendo en ella a los mayoristas u otros profesionales del gremio. No obstante, esto incrementaría necesariamente las dificultades de control, pues a mayor número de compradores subvencionables, mayor carga de control. En cualquier caso, todos los compradores deberían hallarse registrados, cumplir una serie de normas mínimas de contabilidad y disponer de las instalaciones y la capacidad de almacenamiento adecuadas.

Aún así, persistiría cierto interés por parte del vendedor y el comprador en pactar en fraude de terceros, aunque en una medida mucho menor que bajo el régimen actual, ya que se produciría una auténtica transmisión de la propiedad del aceite. No obstante, con el mantenimiento de la ayuda al consumo también seguiría existiendo un interés directo en recurrir a prácticas de colusión.

Aunque es difícil cuantificar los efectos que puede producir sobre el elevado número de productores afectados la modificación profunda de una tradición comercial que se ha ido desarrollando a lo largo de los siglos, cabe pensar que repercutirá negativamente en las rentas de muchos de ellos.

C.M.G. nacionales

El principal inconveniente de las cantidades máximas garantizadas nacionales es, por un lado, que su gestión resulta más rígida que si se tratara de una cantidad máxima comunitaria y, por otro, que no tienen en cuenta la posible fluctuación de la producción entre los Estados miembros: un exceso de producción en uno de ellos no puede contrarrestarse con un déficit en otro.

Ayuda al consumo

La ayuda al consumo ha creado graves problemas administrativos de control en al menos un Estado miembro, habiendo detectado los inspectores un 90% de todos los fraudes detectados en relación con su aplicación. De ahí que la ayuda se haya reducido a lo largo de los años y ello por dos motivos. En primer lugar, para reducir la tentación de defraudar al sistema y, en segundo lugar, para concentrar la ayuda en el producto antes que en la industria.

No obstante, si bien la tentación de fraude era menor con la aplicación de la forma simplificada de la ayuda, ésta dejó de cumplir sus objetivos iniciales, a saber: permitir la comercialización de toda la producción a un precio representativo (la diferencia entre el precio representativo y el precio indicativo, menos la ayuda a la producción, se eliminó mediante la ayuda al consumo). En los últimos años, la ayuda se ha convertido en una conquista del sector, en particular de la industria, por lo que tiene poco o ningún efecto en los precios al por menor o en las rentas de los productores.

b) LA OPCIÓN DE LA AYUDA POR ÁRBOL

Las dos formas de ayuda a la producción (a tanto alzado y real) que se aplican actualmente se suprimirían.

Se sustituirán por una ayuda por árbol que se abonaría teniendo en cuenta los rendimientos históricos por zona. La ayuda por árbol se pagaría previa solicitud y estaría supeditada a las condiciones establecidas en la normativa y a otras que los Estados miembros podrían imponer. Los Estados miembros gozarían de libertad para modular la ayuda por árbol de acuerdo con los diferentes métodos de producción y regiones, lo que otorgaría un elevado grado de continuidad a la cuantía de la ayuda percibida por los agricultores. Las modulaciones deberían ajustarse a un marco general para evitar distorsiones de la competencia. Además, podría estudiarse la posibilidad de establecer una relación entre la ayuda y determinados criterios socioeconómicos, regionales y ambientales (cumplimiento de criterios múltiples o "cross-compliance").

Se fijaría una ayuda unitaria por árbol de acuerdo con la zona de producción que podría servir de base para posteriores modulaciones. Por ejemplo, en las zonas de gran rendimiento, los Estados miembros podrían aumentar la ayuda por árbol para que los productores de aceite no se sintieran sancionados por el paso de la ayuda a la producción a la nueva ayuda por árbol.

Se suprimiría la ayuda al consumo y los controles de calidad que constituyen actualmente parte de su funcionamiento se sustituirían por un sistema de control de la calidad reforzado en el que participara la industria.

La intervención pública y las "existencias reguladoras" se eliminarían y sustituirían por un sistema de almacenamiento privado que actuaría sólo como red de seguridad.

Se crearía un sistema de control integrado informatizado (SIG= sistema de información geográfica) para controlar el número de árboles y comprobar las solicitudes de ayuda.

Se retiraría paulatinamente la cofinanciación comunitaria de los organismos de control del aceite de oliva y la mayoría de las tareas que desempeñan en el régimen actual desaparecería al implantarse el régimen basado en los árboles.

Los programas de fomento de la calidad se ampliarían con el fin de incorporar la comercialización y la producción del aceite de oliva.

Las medidas de promoción seguirían protegiendo y ampliando el consumo tanto dentro como fuera de la Comunidad.

Ventajas

La opción de la ayuda por árbol presenta diversas ventajas. Todos los agricultores comunitarios serían el objetivo directo (al igual que en la reforma de los cultivos herbáceos de 1992). Esto significa una mayor transparencia y un empleo más eficaz de los fondos públicos.

Renta

Las variaciones a que está sometida la renta de los productores a causa de la naturaleza cíclica de la producción del aceite de oliva se suavizarían mediante el pago de una ayuda a tanto alzado fija. Esta medida resultaría especialmente eficaz en años de baja producción y rentas más limitadas, y su utilidad incluso mayor en caso de producirse catástrofes naturales (sequía prolongada, tormentas de granizo, etc.) que podrían arruinar la cosecha de los productores y hacerles perder todos sus ingresos de no contar con la ayuda por árbol. Las decisiones de los productores estarían más influidas por el mercado que por la ayuda, como sucede en la actualidad.

Los importes que puede obtener un productor mediante un sistema de ayuda basado en la producción y un sistema disociado serán semejantes, siempre que el presupuesto total siga siendo el mismo y que la ayuda disociada pueda modularse para que corresponda a los rendimientos regionales tradicionales.

Control

El sistema sería mucho más sencillo y fácil de controlar. Los inspectores sólo tendrían que realizar una tarea: comprobar el número de árboles. Por definición, es más difícil esconder, trasladar o inventar árboles que aceite, y la tarea de los inspectores se simplificaría enormemente. Los registros de olivos, que hasta la fecha sólo se han elaborado parcialmente, se sustituirían por un sistema integrado de control: el sistema SIG. Las tareas de los inspectores se simplificarían aún más con la desaparición de la ayuda al consumo, que en la actualidad exige tanto tiempo a los organismos de control y a los inspectores.

La ayuda se basaría en un único parámetro –el número de árboles–, en lugar de los tres que se utilizan actualmente, y sería posible elaborar un registro de fácil actualización que permitiría realizar controles a largo plazo y comprobaciones de otros cultivos. El sistema de información geográfica (SIG) sería mucho más fácil de gestionar que el actual registro, que tiene por base los propietarios y no, como sucede con el SIG, los productores. La experiencia que se ha adquirido con los sistemas integrados de control en otros sectores pone de manifiesto que las declaraciones pueden controlarse sin que ello interfiera con los derechos de propiedad del productor.

El establecimiento de una CMG basada en los árboles por Estado miembro sería un gran incentivo para que éstos aplicaran el SIG eficazmente.

Los defectos intrínsecos de la ayuda a la producción dejarían de suponer una tentación de inflar las cifras. Los problemas relacionados con la gestión y el fraude, que, desafortunadamente, han caracterizado la ayuda al consumo, pasarían a mejor vida y se concedería una mayor responsabilidad a la industria al aumentar sus competencias en el ámbito de la autorregulación.

Consideraciones de la OMC

El sistema sería más fácil de defender en el caso de entablarse nuevos debates en la OMC sobre los niveles de ayuda y sobre una nueva definición de las "cajas verde y azul".

Presupuesto

Se produciría un cierto ahorro, por ejemplo, mediante la supresión de la ayuda al consumo y de la financiación de los organismos nacionales del aceite de oliva, cuyo trabajo para nosotros habrá concluido cuando entre en vigor la reforma. Sin embargo, el verdadero ahorro surge cuando se compara esta opción con la situación a que podría llevar el régimen actual, caracterizado por unos excedentes potenciales y un dinero público mal empleado a causa del fraude y de la gestión de un sistema excesivamente complicado. La limitación de árboles por Estado miembro restringiría eficazmente el presupuesto dedicado a la ayuda por árbol y desempeñaría el papel de una cantidad máxima garantizada.

Otros aspectos

El pago de una ayuda "disociada" por árbol supondría un paso en la dirección adecuada en lo que al medio ambiente se refiere, siempre y cuando se disponga que el sistema obligue al cumplimiento de criterios múltiples ("cross-compliance") en la fase de cultivo de los

árboles, estableciendo una definición de "árboles cultivados" que comprenda prácticas inocuas para el medio ambiente como condición para poder obtener la ayuda .

Se seguiría aplicando la política de calidad actual, que abarca sólo a los productores, y resultaría más eficaz mediante una selección más precisa de los fondos disponibles. Las organizaciones de productores y de comerciantes participarían en los programas de calidad.

El régimen actual presenta una anomalía: algunos productores de aceitunas de mesa reciben apoyo a través de la ayuda a tanto alzado destinada a los pequeños productores, mientras que otros no reciben ayuda alguna. En el sistema de ayuda por árbol, todos los productores de aceitunas de mesa recibirían un trato equitativo dentro de los límites de la ayuda modulada.

Desventajas

Una desventaja potencial del sistema de ayuda por árbol, ya expresada por algunas organizaciones de productores, es que los propietarios de los olivares podrían decidir no cosechar las aceitunas, prefiriendo embolsarse la ayuda y ahorrarse los gastos de cultivo y laboreo. Otros podrían incluso plantar olivos con el único objetivo de cobrar la ayuda, si bien parece poco probable que se produzca esta situación. Llegando el caso, sería posible evitar dicho problema en potencia mediante el establecimiento de condiciones estrictas para la concesión de la ayuda, como la obligación de transformar la totalidad de la producción de cada productor. El Consejo podría autorizar dichas condiciones y permitir a los Estados miembros que decidan si desean aplicarlas. Si bien ésto podría suponer una carga administrativa adicional, hay que recordar que este tipo de medidas ya existe, con carácter obligatorio, en la normativa comunitaria, en relación con el plan de ayuda a los pequeños productores. La modulación de la ayuda en los Estados miembros ayudaría también a reducir la posible inclinación de los propietarios de olivos a buscar únicamente la prima.

La mayor parte de las posibles desventajas que presenta el sistema de ayuda por árbol se deriva de la posibilidad de que los propietarios de los árboles no cosechen las aceitunas, lo que puede traducirse en un aumento del desempleo rural y contribuir a una falta de suministro a las almazaras y las cooperativas. Los efectos negativos se dejarían sentir en los dos extremos del proceso y los productores serios podrían verse afectados por la falta de cuidados fitosanitarios en las explotaciones vecinas en las que se hubiese abandonado la producción.

A pesar de los elevados costes de cosecha en relación con otros productos agrícolas, la práctica anterior y actual muestra que los temores relativos a un posible abandono de la producción son muy exagerados. Así por ejemplo, en el caso de España, antes de la aplicación de la OCM, el nivel de la ayuda a la producción era muy bajo y los precios del aceite de oliva se situaban en un tercio aproximadamente de los actuales. No obstante esta situación, la producción experimentó un rápido aumento.

Por otra parte, en muchas regiones de la Comunidad el producto de la cosecha se reparte entre el agricultor y el propietario. Esta situación dejaría de existir si el valor de la cosecha fuera insuficiente para compensar los costes de ésta. Aunque la decisión de cosechar depende de circunstancias relacionadas con los rendimientos y los precios, según el estudio enviado a los servicios de la Comisión por el Consejo Internacional del Aceite de Oliva acerca de los costes variables en España para los diferentes tipos de producción (regadío/secano tradicional, regadío/secano intensivo) éstos son considerablemente inferiores a los ingresos previstos. El coste medio de la cosecha para los distintos tipos de producción se estima en menos del 50% de los costes variables.

Quizá lo más sorprendente sea el hecho de que la mayor parte de los productores de la UE (aproximadamente el 60% del total) reciben una ayuda por árbol a través del plan para pequeños productores y ello no les ha inducido a abandonar la producción. Por el contrario, tal como ya se ha mencionado en el presente informe, la producción ha aumentando. Por otra parte, las autoridades italianas han informado de que, durante los últimos cuatro años e, independientemente de las variaciones cíclicas, los pequeños productores han sobrepasado las cantidades para las que recibieron apoyo a través de la ayuda a tanto alzado destinada a los pequeños productores. El régimen actual utiliza los rendimientos históricos y exige la entrega de las aceitunas a la almazara. Estos elementos podrían mantenerse, en caso necesario, en el futuro sistema generalizado de ayuda por árbol.

Dado que los productores no estarían obligados a indicar el uso al que destinan sus aceitunas, sería necesario pagar a los productores de aceitunas de mesa. La Comisión opina que, en cualquier caso, esta medida es aconsejable para poner fin a la distorsión que el régimen vigente crea entre el sector del aceite de oliva y el de las aceitunas de mesa.

Control

Se han expresado ciertas dudas en cuanto a los plazos necesarios para implantar y poner en funcionamiento un SIG. Los Estados miembros tendrán que hacer un gran esfuerzo con vistas a la introducción del nuevo régimen, especialmente cuando decidan modular la ayuda en función de criterios objetivos.

No obstante, como se indica en la conclusión del Anexo I, el establecimiento de un SIG es necesario con fines de control, independientemente de la opción de régimen de ayuda que se escoja. En caso de que se escogiera el régimen de ayuda por árbol, la rápida implantación del SIG supondría un factor de control esencial. Lo mismo sucedería si la elección recaese en un sistema de ayuda a la producción, pues la otra alternativa sería impracticable ya que exigiría un control ininterrumpido de todas las entregas en todas las almazaras y el control de los árboles es un factor importante de los controles cruzados de la ayuda a la producción.

Habida cuenta de la situación del sector del aceite de oliva y de la apremiante necesidad de revisar la OCM, la Comisión espera que, en vista de las observaciones que suscite este documento, pueda presentar una propuesta a tiempo para que el nuevo régimen entre en vigor en la campaña de comercialización de 1998-1999.

ANEXO I 18 de octubre de 1996

Avances realizados en relación con el registro oleícola

El registro oleícola se regula por el Reglamento (CEE) nº 154/75 del Consejo y el Reglamento (CEE) nº 2276/79 de la Comisión, en los que se dispone que los cinco Estados miembros productores (E, GR, F, I y P) deben establecer un plan de identificación de las parcelas oleícolas en el plazo de seis años, esto es, antes de 1981 en el caso de Francia e Italia, antes de 1982 en el de Grecia y antes de 1986 en el de España y Portugal.

A excepción de Francia, el plan de identificación de las parcelas debe establecerse mediante fotointerpretación de fotografías aéreas, posibles inspecciones sobre el terreno, envío de datos a los declarantes y comparaciones sobre el terreno en el caso de desacuerdos. En Francia, la determinación de las superficies y el recuento de los olivos se deben efec-

tuar sobre el terreno. El registro oleícola debe informatizarse, incluir información de todas las explotaciones oleícolas y actualizarse anualmente añadiendo y validando los datos correspondientes a los cambios que se hayan producido en las declaraciones de cultivo.

La elaboración y actualización del registro oleícola se cofinancia al 100% (Reglamento (CEE) nº 2159/92) mediante la retención del 2,4% de la ayuda a la producción de aceite de oliva hasta la campaña de comercialización de 1997-1998.

1. Situación en España

Los trabajos de elaboración del registro oleícola español, que se iniciaron en 1989, se habían absorbido en 1994 la cifra de 25,3 millones de ecus; a los tipos actuales, serán necesarios, como mínimo, otros 35 millones de ecus para realizar esta tarea, cuya terminación está prevista para 1998. A 31 de mayo de 1996, este presupuesto había permitido el registro del 58% de las parcelas plantadas de olivos, que abarcan el 46% de los municipios en cuestión.

Aunque el examen técnico ha finalizado en 10 de las 34 provincias interesadas, no puede considerarse que el registro pueda ser utilizado en ninguna unidad administrativa, ya que la notificación obligatoria de la información a los declarantes no se ha llevado a cabo. Todavía no se ha evaluado el porcentaje de disparidades previsto, pero en una inspección efectuada recientemente se comprobó que éste ascendía al 76%. En la muestra analizada, el porcentaje de casos de declaración excesiva de árboles fue del 29% respecto a las cifras del registro.

La segunda deficiencia del registro español consiste en que el trabajo de actualización: a) se define insuficientemente con relación a la inclusión de datos sobre las modificaciones de las declaraciones de cultivo y b) no se realiza desde un punto de vista cartográfico. La validez de los datos tan laboriosamente recogidos es cuestionable.

En mayo de 1996, las Comunidades Autónomas de Andalucía y Castilla-La Mancha recibieron una base de datos y un programa informático para la consulta de los datos disponibles; ahora bien, a falta de información cartográfica, validación y actualización, estos instrumentos apenas tienen utilidad. En concreto, la posibilidad de que estos datos pudiesen ser utilizados por las asociaciones de productores encargadas de la recogida y comprobación de las declaraciones de cultivo sería de capital importancia para la mejora de la calidad de las declaraciones, limitadas en muchos casos por las dificultades a que se enfrentan los productores para poder identificar correctamente sus parcelas.

2. Situación en Francia

Iniciado en 1979, el registro oleícola francés ha recibido una cofinanciación de 0,2 millones de ecus hasta 1994. A raíz de la obligación de elaborar una nueva declaración de cultivo, impuesta en Francia en 1995, el registro informatizado incluye todas las declaraciones de datos recientes en una aplicación de trabajo para Windows.

Hasta la fecha, estos datos se han comprobado sobre el terreno en el 2% de los casos y una inspección efectuada recientemente por personal de la Comisión puso de manifiesto que el porcentaje de errores observados justifica totalmente la comprobación de esos datos, tal como exige la normativa.

Así pues, el registro oleícola francés no puede considerarse terminado.

3. Situación en Grecia

Hasta la fecha, Grecia no ha emprendido trabajo alguno ni ha utilizado ningún fondo en la elaboración del registro. Por otro lado, se ha abandonado el registro informatizado de las

solicitudes de ayuda. La Comisión realizó por su cuenta un estudio piloto en 1992-1993 para demostrar la viabilidad técnica de un planteamiento simplificado y evaluar el coste.

Una vez demostrada la viabilidad técnica, señaladas las dificultades y evaluados los costes (44-48 millones de ecus), aunque Grecia acordó presentar una propuesta antes de septiembre de 1996, lo cierto es que no ha enviado ningún programa, alegando la necesidad de realizar los cambios técnicos recomendados por el personal de la Comisión tras la implantación del sistema integrado.

Tras haber aceptado el personal de la Comisión un plan de trabajo basado en las opciones seleccionadas del sistema integrado para el registro oleícola simplificado, Grecia debe presentar inmediatamente una propuesta técnica y financiera de registro, que incorpore el trabajo realizado con las tierras dedicadas a cultivos herbáceos y los viñedos. Este planteamiento debería permitir la elaboración de un registro oleícola de un coste inferior a 15 millones de ecus.

4. Situación en Italia

Italia es el único Estado miembro que cuenta con un registro oleícola completo, cuya elaboración terminó en 1987. Entre 1979 y 1994, el registro costó 168 millones de ecus y en 1989 permitió reducir la ayuda a la producción un 10%, debido a que el número de árboles declarado pasó de 180 a 120 millones.

Además de su elevado coste, el problema que plantea el registro oleícola italiano es su actualización. La utilización del registro cuando se abona la ayuda ha animado a los productores a declarar todas sus parcelas. Desde la validación efectuada por los productores en 1987, las bases de datos se han actualizado (con un coste de 13 millones de ecus) basándose en los cambios de las declaraciones de cultivo. Aunque se ha realizado una comprobación de 500.000 parcelas, el registro italiano contiene aún un millón de parcelas que tienen que ser comprobadas, lo que representa el 25% del número total incluidas en el registro. Asimismo, el número total de olivos ha aumentado de nuevo hasta situarse en 165 millones.

En respuesta a una petición del personal de la Comisión, el AIMA nos ha comunicado su intención de llevar a cabo esa validación en el periodo de 1996-1998 adoptando la opción GIS para los tres sectores en cuestión mediante el plan de identificación de parcelas (sistema integrado, registro vitícola y registro oleícola). Se ha anunciado un presupuesto de 45 millones de ecus, la mitad del cual se destina a sufragar el coste del registro oleícola.

5. Situación en Portugal

Convencidos de que el importe retenido no permitiría financiar el registro, los responsables portugueses a escala nacional no han otorgado ningún contrato para la elaboración de aquel, a pesar de haberse publicado una convocatoria de propuestas y de haberse realizado un examen en las propuestas recibidas en 1990. El único resultado obtenido se debe a una iniciativa del personal de la Comisión, que en 1992-1993 llevó a cabo un estudio piloto al respecto.

El INGA, que desde 1996 es el organismo encargado de las tareas de ejecución, presentó en octubre un plan de trabajo para 1996-1998 sobre el establecimiento del registro oleícola, según las mismas directrices que las que se utilizaron en el plan de identificación de parcelas presentado de acuerdo con el sistema integrado. El INGA ha recibido nuestro acuerdo inicial y antes de finales de año debería publicarse una convocatoria de propuestas. El coste previsto de la operación es de 10 millones de ecus, cantidad modesta si se tienen en cuenta los datos disponibles a través del sistema integrado y del planteamiento GIS que se ha utilizado.

6. Conclusiones

- Entre 1979 y 1995, el registro oleícola supuso un gasto de 202 millones de ecus frente a un total de 249 millones de ecus retenidos. A pesar de la amplitud del gasto en cuestión, sólo el registro italiano puede considerarse terminado.
- La aplicación del método adoptado ha resultado engorrosa, debido sobre todo a la obligación de tener en cuenta todas las explotaciones productoras de aceite de oliva, incluidas aquellas a las que no se aplica el régimen de ayuda: por ejemplo, 1,3 millones de productores italianos frente a las 800.000 solicitudes de ayuda.
- Ningún Estado miembro ha cumplido los requisitos sobre actualización, lo que supone que el único registro terminado por ahora incluye un 25% de parcelas problema.
- La calidad de las declaraciones es uno de los factores que limitan la viabilidad de la operación. Los problemas que se les han planteado a los agricultores al identificar las parcelas y situar los olivos indican que sería conveniente facilitar un impreso de declaración gráfica. La experiencia demuestra que, en el 10% de los casos, las referencias del registro de la tierra plantean problemas. Además, la falta de sanciones en caso de que las declaraciones contengan errores carga toda la responsabilidad por la calidad de los datos del registro en la administración y deja al agricultor la posibilidad de aumentar o no deliberadamente el trabajo de elaboración y actualización.
- La existencia de técnicas nuevas, principalmente el avance de la ortofotografía digital y de los sistemas de información geográfica (SIG), permite actualmente el empleo de técnicas digitales para la confección de mapas a precios asequibles. Estas técnicas facilitan la transferencia eficaz de información gráfica a las administraciones regionales y las asociaciones de productores.
- El establecimiento del plan de identificación de parcelas de acuerdo con el sistema integrado ha demostrado la posibilidad de gestionar un sector mediante un sistema de declaraciones vinculado a un plan de identificación de parcelas que pudo implantarse a lo largo de cuatro años. Los buenos resultados conseguidos en este sector deben utilizarse para realizar el registro oleícola y éste debe beneficiarse de la reducción de costes debida a la elección de un sistema único de identificación de parcelas.
- El porcentaje y el método de cofinanciación también plantean problemas. Es difícil combinar un trabajo, parte del cual está completamente financiado (oleicultura), con otros trabajos financiados al 50% (sistema integrado de administración y control y GIS de los viñedos). Por otro lado, no es satisfactorio que los productores, que financian este instrumento (con retenciones sobre la ayuda a la producción), no tengan la posibilidad de comprobar o evaluar el gasto.
- Resumiendo, la simplificación que ofrece el SIG para la oleicultura debe implantarse a la mayor brevedad posible mediante la reforma del grupo de las materias grasas o independientemente del mismo. De lo contrario, los problemas mencionados anteriormente seguirán existiendo y se comprometerán sumas importantes sin ninguna garantía sobre el cumplimiento de las obligaciones contempladas en la normativa.

ANEXO II*
18 de octubre de 1996

Organización común de mercados (OCM). Aceite de oliva

3.66. En su informe Anual relativo al ejercicio 1991¹, el Tribunal examinó por segunda vez los regímenes de ayuda al aceite de oliva y concluyó que el inmenso esfuerzo administrativo realizado respecto a la gestión y el control de la ayuda a la producción no se tradujo en un sistema fiable. El 50% de los productores no respetó la obligación de elaborar registros oleícolas antes de 1988. Además, los registros existentes no se habían actualizado con regularidad, lo cual, a su vez, limitaba la utilidad del registro informatizado de producción.

3.67. En su Recomendación de 15 de marzo de 1993 relativa a la aprobación de la gestión de 1991, el Consejo de las Comunidades Europeas insistió especialmente en las conclusiones del Tribunal relativas a la fiabilidad del sistema de control, subrayando la necesidad urgente de establecer registros oleícolas, e invitó a la Comisión a que intensificara sus esfuerzos con vistas a lograr un sistema fiable de control.

3.68. El Parlamento Europeo, en su Decisión de 21 de abril de 1993² sobre la aprobación de la gestión de 1991, señaló que resultaba imposible supervisar o controlar el régimen de ayuda a la producción de aceite de oliva, y se preguntaba si el contribuyente europeo debe realmente financiar un sistema sobre el que la Comunidad no puede ejercer un control. Además, anunció que pediría a la Comisión que adoptara todas las medidas posibles para suspender los pagos correspondientes al régimen de ayuda a la producción de aceite de oliva a menos que no se garantizaran controles satisfactorios dentro de un plazo razonable. Finalmente, las propuestas de reorganización del sector del aceite de oliva debería tener en cuenta las observaciones del Tribunal.

3.69. El cuadro 3.5 presenta las fluctuaciones del gasto presupuestario relativo al aceite de oliva entre 1991 y 1996, con un máximo de 2.468,1 millones de ecus en 1993 y un mínimo de 812,5 millones de ecus dos años más tarde. El bajo nivel de gasto en 1995 parece deberse al Reglamento (CE) nº 3062/94 de la Comisión, de 15 de diciembre de 1994³ por el que se establecen plazos más precisos para el pago de la ayuda a la producción, incluidos los anticipos. En realidad, este Reglamento pospone hasta después del 16 de octubre de 1995 la fecha para el pago de la ayuda a los pequeños productores y de los anticipos a otros productores para la campaña 1994/1995 lo que supone una transferencia al presupuesto de 1996 de gastos más elevados relativos a 1995.

3.70. Los archivos de la Comisión indican que Italia es el único Estado miembro que tiene un registro oleícola operativo, pese a no haberse actualizado desde el procedimiento de

(*) Anexo II del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, en el que figuran las listas de todos los productos agrícolas a los que se aplican la política agrícola común, tal y como se especifica en los artículos 39 a 46 de dicho Tratado. Por el contrario, no se aplican los artículos mencionados a las mercancías no-Anexo II, que son principalmente las obtenidas mediante la transformación de productos agrícolas. Por ejemplo, la harina de cereales, el azúcar, la mantequilla y los huevos son productos agrícolas y como tales figuran en el Anexo II. Las galletas, derivadas de la transformación de todos estos ingredientes, no están incluidas en dicho Anexo. Ocurre lo mismo con la cebada y la malta que si están incluidas en el anexo, y no así el whisky y la cerveza, elaborados a partir de éstas. Otros ejemplos de mercancías no-Anexo II serían el chocolate y los dulces.

1. DO C 330 de 15.12.1992

2. DO L 155 de 26.6.1993, p. 72.

3. Reglamento (CE) nº 3062/94 de la Comisión, de 15 de diciembre de 1994 (DO L 323 de 16.12.1994, p. 21).

solicitud de la ayuda 1992-1993. El registro de España no resultará operativo hasta 1997-1998 como muy pronto, mientras que en el caso de Grecia y Portugal únicamente se han completado los proyectos piloto. El control de la liquidación de las cuentas de 1992 que la Comisión efectuó en Grecia confirmó que el registro oleícola no era operativo y que los registros informatizados relativos a las organizaciones de productores no se podían utilizar de manera que no era posible controlar las solicitudes de ayuda a la producción. Además, el organismo de control no había realizado el número de inspecciones sobre el terreno exigido por los reglamentos, y el sistema de informes era inadecuado. En consecuencia, la Comisión propuso, al igual que en 1991, exigir una corrección financiera igual al 10% del gasto relativo al aceite de oliva declarado en 1992, por un total de 5.252 millones de dracmas (20,8 millones de ecus).

3.71. En España, el control de la liquidación de las cuentas de 1992 efectuado por la Comisión confirmó la opinión del organismo de control de que las organizaciones de productores no estaban operando conforme a la normativa establecida. En un caso se propuso que la organización de productores reembolsara 176 millones de pesetas (1,15 millones de ecus) y que las autoridades competentes le retiraran su homologación.

3.72. Finalmente, la Comisión confirmó que no habrá cambios en el marco legal que regula la ayuda de la Unión Europea al aceite de oliva antes de finales de 1996, fecha prevista para las propuestas de reforma de la OCM.

Conclusión

3.73. En lo que respecta a la OCM del sector del aceite de oliva, el Tribunal considera que el número actual de registros oleícolas operativos no constituye un avance satisfactorio para un régimen que se financia con la retención de parte de la dotación del presupuesto general para ayudar a la producción. A la vista de los resultados de las auditorías de la Comisión, resulta también evidente que los sistemas de control establecidos por los Estados miembros aún no son suficientemente satisfactorios. En este contexto, los Estados miembros deberían tener en cuenta, cuando proceda y resulte rentable, las posibilidades de utilizar la teledetección, tanto para completar como para actualizar los registros oleícolas.

CUADRO 3.5
GASTO DEL FEOGA-GARANTÍA RELATIVO AL ACEITE DE OLIVA

Medidas	FEOGA-Ejercicio					
	1991 ¹	1992 ¹	1993 ¹	1994 ¹	1995 ¹	1996 ²
Restituciones al aceite de oliva	111,8	48,4	68,4	52,8	38,2	40,0
Ayuda a la producción	1084,4	849,8	1386,1	1072,4	566,5	1547,0
Ayuda al consumo	726,0	762,1	784,3	614,2	268,6	166,0
Medidas de almacenamiento	-18,4	42,9	177,3	36,0	-94,9	p.m.
Otras	56,0	51,1	51,6	43,9	34,1	28,0
Total	1959,8	1754,3	2468,1	1819,3	812,5	1781,0

1. Gastos declarados en los informes sobre la situación financiera del FEOGA-Garantía (VI.G.2).

2. Créditos del presupuesto general 1996.

