

# Incidencia de los Reglamentos CE Nº 154/75, 2960/77 y 2754/78 en la Legislación Agraria Extremeña

JUAN CARLOS MONTERDE GARCÍA

*La adhesión de los países mediterráneos a la Comunidad Europea (CE) en la década de los ochenta palió el fuerte déficit comunitario en el sector de materias grasas vegetales y en concreto de producción de aceite de oliva, obligando de esta manera a la economía continental a un profundo cambio estructural. Sin embargo, las nuevas tecnologías y la progresiva disminución de los mecanismos de protección agraria obligaron a principios de los años noventa a la ordenación del sector en aras de la competitividad de las producciones agrícolas extremeñas tanto a nivel interior como exterior. En base a un método jurídico-descriptivo, el presente estudio analiza las medidas adoptadas en el mercado de aceite de oliva desarrolladas en los Reglamentos CE nº 154/75, 2960/77 y 2754/78 y en particular su correspondencia con la legislación agraria de Extremadura en el marco de la Reforma de la Política Agraria Comunitaria (PAC).*

## 1. LA REFORMA AGRARIA

### 1.1. EL SECTOR OLIVARERO CONTINENTAL

En aplicación de la previsión de desarrollo del sector agrario dispuesta en el artículo 130.1 de la Constitución española<sup>1</sup>, se inició a mediados de los años ochenta en la Comunidad extremeña la ordenación legislativa de los

---

<sup>1</sup> Concretamente, la norma constitucional reza:» Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y en particular de la agricultura...

subsectores o sistemas productivos agrarios dehesa, regadío, olivar, vid, secano cerealista y forestal no adhesado. En este sentido, la Ley 1/1986, de 2 de Mayo, de la Dehesa de Extremadura, desarrolló el artículo 6.d del Estatuto de Autonomía regional, continuando el proceso la Ley 3/1987, de 8 de Abril, de Tierras de Regadío. El precepto constitucional obedecía de esta manera al mandato comunitario contemplado en el Título II del Tratado de Roma, constitutivo de las Comunidades Europeas, de 25 de Marzo de 1957, en el que se dispensaba particular atención al sector agrario en orden al establecimiento de la PAC entre los Estados miembros<sup>2</sup>, entre cuyos objetivos figuraban el incremento de la productividad agrícola y fomento del progreso técnico, la estabilización de los mercados, la garantía de la seguridad de los abastecimientos ó el aseguramiento al consumidor de suministros a precios razonables.

Dentro de los cultivos herbáceos, la organización común de mercado ha comercializado con cereales (trigo, maíz, arroz), proteaginosas (guisante, haba, haboncillo, altramuz dulce) y oleaginosas, sector en el que se incluye el girasol y el olivo, especie esta última muy extendida en regiones áridas o semiáridas de clima mediterráneo y cuya ordenación comunitaria se inició con el Reglamento nº 136/66/CE, de 22 de Septiembre de 1966, mediante el cual el Consejo europeo trató de compensar a Italia, principal productor olivarero continental, por su liberalización del mercado para otros sectores agrícolas. Con la incorporación de los países mediterráneos al Mercado Común en los años ochenta, la CE consiguió solucionar su dependencia exterior en dicho sector<sup>3</sup>, factor que explica su opción por las ayudas directas al cultivo. En el Tratado de Adhesión de España, el Estado asumió la integridad del Derecho comunitario en materia agraria, estableciendo respecto al aceite de oliva un período transitorio de diez años en los que habrían de aplicarse las aproximaciones de precios y ayudas, la

---

<sup>2</sup> Esta medida refleja la situación de las economías nacionales a finales de los años cincuenta. Según Del Real De Pazos y Arroyo Jiménez, la disparidad de situaciones agrarias impulsó a los Estados miembros a instaurar la PAC, óptimo y ventajoso recurso ante un mercado de dimensión continental. *Política Agraria Común: mecanismos aplicables en los intercambios*. Madrid, Banco Exterior de España, 1988, pp. 20-21.

<sup>3</sup> Este motivo llevó anteriormente a la CE a acogerse a una Tarifa Exterior Común.

unión aduanera y los mecanismos generales de cláusulas de salvaguardia y mantenimiento de posibles ayudas incompatibles<sup>4</sup>.

El rechazo a la salida masiva y vertiginosa de población activa rural, el papel del agricultor en materia medioambiental y desarrollo rural, la ayuda de los Fondos Estructurales al sector agrario, la consolidación y creación de nuevos instrumentos internos con la consiguiente desaparición de excedentes, la extensión agraria ó la primacía de la competitividad, obligaron a principios de los noventa a la naciente Unión Europea (UE), configurada en el Tratado de Maastricht, de 7 de Febrero de 1992, a la Reforma de la PAC, aprobada por el Consejo europeo de Ministros de Agricultura en Mayo de 1992, medida que comenzó a aplicarse en la campaña 1993/1994.

Con la entrada en vigor del Acta Única Europea en 1993, las empresas agroindustriales extremeñas accedieron a un mercado de amplia potencialidad de consumo en el que primaba la competitividad. En esta línea, la PAC promovió la adecuación de la industria agroalimentaria regional al nuevo contexto y en particular respecto a su desarrollo tecnológico, experimentándose de esta manera un profundo cambio en las estructuras productivas de las almazaras extremeñas. En dicha fecha, nuestra Comunidad disponía de una superficie de olivar de aceituna de almazara de 225.300 ha (11,2%) con respecto a las 2.146.968 ha nacional<sup>5</sup>, jugando el olivo un destacado papel socioeconómico para la agricultura regional en orden a la ocupación aportada a las provincias pacense y cacereña, dominando en general el libre servicio la distribución del aceite de oliva.

Con las Leyes 4/1992, de 26 de Noviembre, de Financiación agraria (DOE, 22 de Diciembre de 1992), 5/1992, de 26 de Noviembre, de Ordenación de las Producciones agrarias (DOE, 22 de Diciembre de 1992), 6/1992, de 26 de No-

---

<sup>4</sup> Tamames atribuye la deficiente regulación de algunos sectores, entre ellos el aceite de oliva, a la premura en la fase final de la negociación. *La Unión Europea*. Madrid, Alianza Universidad, 1994, p. 406.

<sup>5</sup> Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *Anuario de Estadística Agraria*, 1993.

viembre, de Fomento de la Agricultura Ecológica, Natural y Extensiva (DOE, 22 de Diciembre de 1992), 7/1992, de 26 de Noviembre, de Agricultor a Título principal y Explotaciones Calificadas de Singulares (DOE, 22 de Diciembre de 1992) y 8/1992, de 26 de Noviembre, de Modernización y Mejora de las Estructuras de las Tierras de Regadío (DOE, 22 de Diciembre de 1992), la Asamblea de Extremadura inició la ordenación de las actividades exigidas por la CE en el sector agrario.

Impulsada por el inicio del proceso de incorporación de los países del Este y Centro de Europa a la Unión, la *Agenda 2000* planteó en 1997 la revisión de la PAC en la vía trazada por el cambio de 1992 con objeto de estimular la competitividad continental<sup>6</sup>. Este programa de acción incidió profundamente en las producciones agrícolas más representativas de Extremadura, como los cultivos herbáceos y hortofrutícolas, el tabaco, el viñedo y el olivar, sector este último cuya discutida revisión, conocida como *Reforma Fischler*, proponía, entre otras líneas, la supresión de las ayudas a la producción y al consumo y su reemplazo por una ayuda al árbol ante el aumento potencial productivo.

## 1.2. APLICACIÓN DE LA REGLAMENTACIÓN COMUNITARIA EN EXTREMADURA

### 1.2.1. EL REGISTRO DE EXPLOTACIONES AGRARIAS

De acorde con el principio comunitario de ordenación de las producciones agrarias, el artículo 3 de la Ley 5/1992 estableció el Registro de Explotaciones Agrarias destinado a recabar «la información necesaria que permita obtener datos fiables sobre superficies de siembra y previsiones de cosecha, ganadería y superficies destinadas al aprovechamiento directo por el ganado y otros, de modo que tanto la Administración como los titulares de las explotaciones puedan tomar decisiones sobre los objetivos de producción en base a esta información». En orden a las medidas de fomento agrícola, el artículo 5 de la Ley 6/92 creó las modalidades registrales en las que debían previamente inscribirse sus beneficiarios:

---

<sup>6</sup> Presentada en Bruselas por la Comisión el 9 de julio de 1997 y aprobada el 15 del mismo mes, la *Agenda 2000* abordó todas las cuestiones que se le plantearían a la CE a principios del siglo XXI, adjuntándose los dictámenes sobre las candidaturas de adhesión de los países del centro y este continentales.

- Registro de explotaciones de Agricultura y Ganadería Ecológica (sobre el modelo productivo ajustado a normas de Agricultura Ecológica).

- Registro de Agricultura y Ganadería Natural-Extensiva (acerca de las prácticas con positiva influencia medioambiental y sobre la conservación de los recursos agrarios).

- Registro de Agriculturas Alternativas (adoptada a la normativa específica de la Consejería de Agricultura y Comercio).

Esta medida refleja así las medidas comunitarias adoptadas en el Reglamento CE nº 154/75, del Consejo, de 21 de Enero de 1975 (DOL 019 24.01.75), que establecía en materia oleícola un Registro en los Estados miembros productores de aceite de oliva en orden a la necesidad de precisar el potencial comunitario de producción de aceitunas y aceite de oliva y la garantía de un mejor funcionamiento de la ayuda para este último.

La CE dispuso que antes de dos años a partir de la entrada en vigor del Reglamento<sup>7</sup> debía determinarse como mínimo la superficie oleícola total, con referencia catastral de las parcelas integrantes (art. 1.2 a). Como correlato, el artículo 6.1.a de la Ley 6/92 proclamó que en los Registros debía constar «la identificación de todas y cada una de las parcelas que componen la explotación, con inclusión del plano de las mismas y de datos catastrales». Asimismo, el Reglamento indicó que antes de seis años desde su entrada en vigor debían consignarse, entre otros datos, el nombre del propietario de cada parcela y sistema de cultivo (art. 1.2b). La norma regional obligó a incluir en el Registro la titularidad de las parcelas (propietario, titular de la explotación y cónyuges, especificando nombre, apellidos, DNI y domicilio) y cultivos mantenidos en los tres últimos años (arts 6.2 y 6.6).

De igual modo, el Consejo europeo estimó la actualización regular del Registro oleícola (art. 1.3). La Asamblea autonómica puntualizó en 1992 que a efectos de actualización del Registro cualquier modificación de datos, salvo los referentes a cultivos, debía comunicarse en el plazo de tres meses desde la misma (art.7).

---

<sup>7</sup> A tenor del artículo 6 del Reglamento, este entraría en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, es decir, el 25 de Enero de 1975.

Posteriormente, el artículo 4.c de la Orden de la Consejería extremeña de Agricultura y Medio Ambiente, de 8 de Enero de 2001, reguladora del procedimiento para la inscripción y declaración anual de datos en el Registro de Explotaciones Agrarias (DOE, 20 de Enero de 2001), exigió el plazo de un mes para que los titulares de las explotaciones agrarias formalizaran la solicitud de las variaciones anuales en dicho Registro, sancionando el artículo 5 con la baja de la explotación en el Registro en caso de su falta de actualización. En este sentido, el artículo 1.d apuntaba que la actualización de los datos relativos a los cultivos herbáceos en las explotaciones con olivar debía practicarse de oficio a partir de la información contenida en los formularios para la *Declaración del Cultivo del Olivar* dirigidos al Servicio de Ayudas Sectoriales.

Por su parte, otra Orden de la mencionada Consejería, de 19 de Enero de 2004, por la que se regula el procedimiento para la solicitud de declaración de datos en el Registro de Explotaciones Agrarias (DOE, 24 de Enero de 2004) requirió que las variaciones anuales se acreditaran documentalmente y cumplimentasen en los formularios normalizados de las Oficinas Comarcales Agrarias (arts 1 y 8). En orden a la percepción de las ayudas previstas en la Ley 4/1992, el artículo 2.2 impuso la necesidad de inscripción y actualización de la explotación en el Registro de Explotaciones de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, en el que, en caso de no solicitarse dicha ayuda, debía declararse la superficie solicitada para la Indemnización Compensatoria en determinadas zonas desfavorecidas a fin de conseguir una simplificación y mayor eficacia en el sistema de gestión y control de las ayudas comunitarias (Disposición Adicional Única). Esta postura responde a las medidas adoptadas por la Comisión europea en 2003 tendentes a la reducción de los precios de los productos agrarios y la compensación parcial a los agricultores por la pérdida de beneficios dentro del marco de la *Agenda 2000*, favoreciendo de este modo a zonas marginales.

#### 1.2.2. LA INTERVENCIÓN DEL ACEITE DE OLIVA

En 1977, la Comisión europea contempló con finalidad exportadora las modalidades de puesta a la venta del aceite de oliva en poder de los organismos de intervención. En 1999, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación encomendó la intervención del producto a la Comunidad extremeña, representada en el Organismo Pagador que debía acatar las instrucciones del Organismo de Coordinación.

El artículo 2 del Reglamento CE n.º 2960/77, de la Comisión, de 23 de Diciembre de 1977 (DO L 348 30.12.77), exigía que la puesta a la venta del aceite de oliva en poder del organismo de intervención debía efectuarse por licitación y mediante un proceso de venta distinto cuando determinadas condiciones especiales lo hicieran necesario, garantizando las condiciones de la licitación la igualdad de acceso y de trato a cualquier interesado. Por su parte, la cláusula 3.a de la Resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería extremeña de Presidencia y Trabajo, de 21 de Mayo de 1999 (DOE, 1 de Junio de 1999), por la que se da publicidad al Convenio por el que se encomienda a la Comunidad Autónoma la Gestión de Actuaciones de Intervención y Regulación de Mercados, otorgó a nuestra región la recepción de ofertas y fianzas en el caso de ventas sin licitación y en las ventas con licitación o cupo cuando reglamentariamente proceda.

Asimismo, la Comisión optó por adjudicar el lote al mejor postor a partir de un precio mínimo (art.3.1), debiendo abonar al organismo de intervención un importe provisional antes de su retirada (art.12.1). La Consejería dispuso que la Comunidad debía cobrar el precio de la mercancía y reintegrarlo al Organismo de Coordinación (cláusula 3.a)

Ambas legislaciones variaron en los requisitos para retirar el lote, puesto que la CE estableció que el comprador lo adquiriría al abonar un importe provisional (art. 13.1). Por su parte, el organismo regional matizó que la Comunidad debía autorizar su retirada al tener constancia de su pago en los plazos de venta sin licitación o cuando se lo comunicara el Organismo de Coordinación en los demás casos (cláusula 3.a). En la misma línea, para el Reglamento comunitario, los licitadores que no resultaran adjudicatarios tenían derecho a la devolución de la fianza sin demora si el comprador abonaba el importe definitivo del precio (art.8.2). La Resolución facultó a nuestra Comunidad a devolver las fianzas que pudieran acompañarse a las ofertas recibidas cuando éstas se depositaran en la misma (cláusula 3.a).

Estas medidas europeas, tendentes a garantizar la salida del aceite de oliva en la situación de mercado más favorable, acusan la tendencia desfavorable del producto en los años setenta, en los que la crisis económica redujo las expectativas de crecimiento de las rentas familiares, repercutiendo negativamente en los niveles de consumo. De ahí que en la campaña 1972/1973, Italia, a la sazón principal productor comunitario de aceite de oliva, experimentara importantes crecimientos tanto en aceite de soja como en el de girasol del orden del 100% y 160% mientras que el descenso en aceite de oliva fuera del 10%. La elevación de los costes de financiación de la política de precios y mercados

obligó en Junio de 1978 a modificar la política comunitaria en el sector, estableciéndose una ayuda al consumo para no apoyar íntegramente al sector productor cuando la demanda interior disminuyese, medida que subvencionaba al envasador de aceite por las cantidades salidas de almacén con objeto de reducir el precio de venta al público. Los problemas del aceite de oliva importado llevaron a la CE a fijar la percepción de una cantidad en garantía hasta certificarse la no percepción de ayuda al consumo para el aceite importado.

#### 1.2.3. PERÍODO DE COMPRA DEL ACEITE DE OLIVA

En el Reglamento CE nº 2754/78, de 23 de Noviembre de 1978 (DO L 331 28.11.78), relativo a la intervención en el sector del aceite de oliva, el Consejo europeo estableció una nueva ordenación de los centros de intervención atendiendo al volumen de producción de las diferentes zonas oleícolas e instalaciones de almacenamiento disponibles en los lugares que podían designarse como tales, ubicando dichos centros en una zona cuya producción media anual de aceite de oliva fuera como mínimo de 1.000 toneladas<sup>8</sup>. En este sentido, encomendó a los organismos de intervención la compra del aceite de oliva en Agosto y Septiembre al precio de intervención válido durante Julio y durante Octubre al precio de intervención válido el primer mes de la campaña en curso (art. 1), evitando de esta forma operaciones especulativas. Asimismo, la venta debía efectuarse mediante licitación, garantizando de esta forma la igualdad de acceso y de trato a cualquier interesado (art.2).

La citada cláusula 3.a de la Resolución extremeña prescindió de dichas consideraciones y se circunscribió a la opción de clasificación del producto por un laboratorio único a nivel nacional y a las determinaciones de reclasificación posteriores por el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), facultado para establecer las concentraciones necesarias para la formación de lotes homogéneos.

---

<sup>8</sup> Posiblemente, la menor superficie de olivar italiano en 1978 respecto a 1977 explique la decisión comunitaria del establecimiento de medidas correctoras en la actuación de los organismos de intervención.