

Olivar y territorio

Joaquín L. Castillo Sempere
joaquinl.castillo@
juntadeandalucia.es
Ingeniero agrónomo y
licenciado en Derecho

Andalucía, con una producción alrededor del millón de toneladas de aceite de oliva, aporta aproximadamente el 85% de la producción de España, el 44% de la Unión Europea y el 35% de la mundial. En aceituna de mesa, con una producción en torno a 340.000 toneladas, aporta el 67% de la producción nacional, el 48% de la europea comunitaria y el 17% de la mundial.

Estos datos, unidos al territorial de ocupación de algo más del 30% de la superficie agraria andaluza por el cultivo del olivar, de la existencia de más de 320.000 explotaciones olivares en Andalucía, generadoras del 32% de la mano de obra del sector agropecuario y a la aportación al PIB de este sector del 20%, manifiestan la importancia del olivar en Andalucía y por qué se considera un sector estratégico.

El olivar históricamente ha sufrido crisis. Las más recientes son las de 1972 y la de 1982. En la primera de ellas, el olivar es considerado como “cultivo problema” por el Ministerio de Agricultura, dando lugar a las “Medidas sobre reconversión y reestructuración productiva del olivar para el periodo 1972-1975”). En la crisis de 1982, cuando ya se preveía nuestra entrada en la entonces CEE, se implementó el “plan de reestructuración del olivar mejorable y de reconversión de comarcas olivares deprimidas”, que proseguía las acciones emprendidas con las medidas de 1972, con dos objetivos principales: 1) incrementar la productividad de los olivares de mejor aptitud, y 2) favorecer la reorientación productiva del olivar menos apto, en atención a la población asentada en las comarcas olivares.

La adhesión de España a las Comunidades Europeas en 1986 supuso el acoplamiento de la agricultura española a la europea, que, en el caso del olivar, tuvo un periodo transitorio de diez años (luego limitado a siete tras la entrada en vigor del Acta Única Europea y el funcionamiento del Mercado Único) para alcanzar las ayudas máximas al cultivo.

El olivar se transformó en España y en Andalucía de un cultivo especial por sus condiciones agroclimáticas, a un sector con futuro. Los precios de los aceites rentables para el agricultor, con el añadido de las ayudas a la producción, originaron en Andalucía un incremento (entre 1986 y 2008) en la superficie del olivar de aproximadamente el 20% (de 1.232.000 ha a 1.475.000 ha), duplicándose la producción, que pasó de 450.000 toneladas en años medios a más de 900.000 toneladas, que irán en aumento a medida que entren en producción las nuevas explotaciones. Dicho incremento productivo se ha debido no sólo al aumento de la superficie, sino también al del regadío y a la mejora de las prácticas cultivares.

El olivar se distribuye por todas las provincias andaluzas, pero adquiere una importancia relevante en la provincia de Jaén, el sur de la de Córdoba, el norte de la de Málaga, el noroeste de la de Granada y el sudeste de la de Sevilla, que conforman el denominado “eje del olivar de Andalucía”. Al menos, trescientos pueblos de Andalucía basan su economía en el cultivo del olivar y en su industria derivada.

De otra parte, la modernización del sistema



industrial ha sido de una importancia manifiesta. El apoyo público al sector mediante las líneas de ayuda a la industrialización, transformación y comercialización modernizó el sistema industrial y, junto al plan de mejora de la calidad del aceite de oliva y al esfuerzo del sector, dio lugar a una elaboración adecuada para la obtención de aceites de calidad. La mejora en la recepción de la aceituna, la disminución de los tiempos de atrojamiento, el lavado del producto, el sistema continuo y el almacenamiento en acero inoxidable han supuesto la consecución de una gran parte de los aceites de las categorías virgen y virgen extra. Todo ello en contraste con tiempos pretéritos cuando la mayoría del aceite era lampante, había que refinarlo y el mercado estaba dominado por el entonces denominado "aceite puro de oliva", mezcla de aceite refinado y encabezado con aceite virgen.

Las campañas públicas y privadas de promoción del aceite de oliva y de la aceituna de mesa han incidido de manera positiva en el aumento de las ventas tanto en el ámbito nacional como exterior, aunque no lo suficiente como para aumentar el consumo de un producto de las características gastronómicas y saludables del aceite de oliva, sobre todo en sus especificaciones virgen y virgen extra.

El valor de la producción de aceite de oliva en precio percibido por los olivicultores supera, en años medios, los 2.200 millones de euros y

los 200 millones el de aceituna de mesa, lo que supone en su conjunto el 24% del total de la rama agraria. Los olivicultores perciben anualmente en concepto de pago único aproximadamente 820 millones de euros. El aceite de oliva y la aceituna de mesa tienen un peso muy importante en la balanza comercial de productos agroalimentarios de Andalucía. Las exportaciones de aceite de oliva y de aceituna de mesa suponen el 21% y el 7% de la balanza comercial andaluza.

De todo lo anterior se deriva la importancia del olivar como cultivo estratégico en Andalucía, tanto desde la perspectiva territorial como productiva en sus variantes de aceite y aceituna de mesa, más aún cuando el cultivo del olivar está en continuo crecimiento, no sólo en Andalucía, sino fuera de nuestras fronteras. Los datos son elocuentes: según FAOSTAT, en 1990 la superficie cosechada de olivar era de 7,5 millones de ha y en 2007 de 9,3 millones de ha en el mundo. España es el país con mayor crecimiento (0,6 millones de ha), pero otros países, principalmente de la cuenca mediterránea, también han incrementado su superficie de cultivo de manera manifiesta. El Consejo Oleícola Internacional (COI) prevé para el periodo 2008/2009 una producción de 2,7 millones de toneladas, y un consumo de 2,9 millones de toneladas. Este diferencial entre consumo y producción, como ya sucedió en campañas anteriores (2005/06 y 2006/07), indicia que el consumo está asumiendo el incremento de producción de las nuevas plantaciones.

Las circunstancias de los descensos continuados de precios percibidos por los productores a partir de 2006, acelerados en la pasada campaña y con idéntica tónica en la actual, debido a la alta producción, la crisis financiera, la preeminencia en el mercado de los operadores de compra y la exposición del aceite de oliva como producto reclamo en la venta al consumidor, están creando una inquietud en el sector productor y lógicamente en los municipios fuertemente dependientes del cultivo y la elaboración.

Es difícil prever el futuro, pero la situación del pasado año y del actual, donde las liquidaciones a los olivicultores han sido frecuentemente entre 0,30 y 0,50 euros por debajo del umbral de rentabilidad, puede hacer insostenible gran parte del cultivo del olivar tradicional, aunque el almacenamiento privado en el pasado año y la menor oferta de aceite de oliva en el enlace entre campañas devinieron en un alza de los precios hasta 2,5 euros en virgen extra, ya rentable para el olivicultor. Pero en principio las condiciones



▼
En Andalucía se consideró necesaria la participación de los partidos políticos del arco parlamentario, de todos los colectivos con intereses en el sector y también de la sociedad, en la elaboración de una “Ley del Olivar” dada la importancia del cultivo

objetivos del mercado no han cambiado en la presente campaña 2009/2010. La producción, aun con la climatología adversa en el periodo de recolección, es mayor, y el comportamiento de los precios no difiere en lo que va de campaña de la anterior, en particular en aceites lampantes.

La necesidad de una Ley del Olivar en Andalucía

En Andalucía, por las circunstancias expuestas: importancia económica, social y territorial del cultivo, situación de los mercados e incremento del cultivo y de la producción, se entendió prioritario gestionar la situación de cara al futuro inmediato del olivar, y para ello se consideró necesaria la participación de los partidos políticos del arco parlamentario, de todos los colectivos con intereses en el sector y también de la sociedad, en la elaboración de una “Ley del Olivar” dada la importancia del cultivo para Andalucía. Para ello se abrió un debate sobre su contenido antes de su tramitación parlamentaria, sin perjuicio del debate y las aportaciones de los distintos grupos políticos en dicho trámite.

En la elaboración del borrador del anteproyecto de Ley del Olivar participaron un conjunto de expertos en la materia, principalmente profesores de la Universidad de Córdoba. Ellos aportaron un documento omnicompreensivo de todas las posibilidades de actuación: territoriales, de fomento y administrativas, haciendo uso de unos trabajos previos elaborados por técnicos del sector y de la Administración que, en cinco grupos (cultivo y producción, mercados, desarrollo rural

y ordenación del territorio, y transformación), habían desarrollado un conjunto de ideas y líneas de actuación con relación a la mejora del sector.

Los elaboradores del borrador del anteproyecto de ley tuvieron en cuenta tres consideraciones fundamentales:

1. No era posible hacer una ley de producto fundamentalmente, por no depender de Andalucía la regulación global del sector, incurso en el ámbito de la Política Agraria Común. Existe una regulación político-administrativa en los reglamentos europeos comunitarios que determinan los fondos económicos, dónde y cómo se aplican, política de competencia, regulación de mercados y retirada de productos en caso de exceso productivo y precios bajos. De otra parte, el mercado es libre para operadores comerciales.
2. Existe un conjunto de leyes estatales y de la comunidad autónoma andaluza, leyes de carácter horizontal que inciden de manera directa o indirecta en la materia a regular por la futura ley del olivar. Dificultará, a veces, una actuación autónoma en su elaboración, mientras que, en otras ocasiones, se producirán sinergias de actuación entre las legislaciones. La Ley de Desarrollo Rural Sostenible, la Ley de la Calidad Ambiental, la Ley del Patrimonio Histórico, la futura Ley de Aguas y la futura Ley de la Calidad Agroalimentaria son las que fundamentalmente tendrán ámbitos de interacción con la norma en elaboración.
3. No está determinado el modelo de PAC a



partir de 2013, ni cómo será el marco comunitario para el periodo 2013-2020, ni cuál será la partida agraria en dicho marco. La reforma intermedia de la PAC de 2003 instauró el régimen de Pago Único, con la asignación de los derechos en función de los pagos recibidos por el agricultor en un periodo de referencia y por las hectáreas que los hayan generado. El denominado “chequeo médico de la PAC” de 2008 desacopla totalmente la ayuda al olivar y aumentará, en el caso más común, la modulación para 2010 en un 10%.

El contenido del anteproyecto

Por ello, el anteproyecto de ley¹ tiene la flexibilidad suficiente para que el modelo de PAC que se determine, ya sea el indiciado por el chequeo médico (pagos regionalizados, condicionalidad, modulación obligatoria incrementada, ayudas específicas con presupuesto reducido, programas de desarrollo rural donde se refuercen las líneas agroambientales y las zonas con desventajas naturales y una gestión de mercados limitada a una red de seguridad), ya sea el modelo liberal-ambiental (remuneración de bienes y servicios públicos aportados por la agricultura, supresión de los instrumentos de gestión de los mercados y políticas de desarrollo rural en el ámbito de la política regional) o el modelo de pagos por tramos (prima básica asociada al mantenimiento de la capacidad productiva del suelo, pago por provisión de bienes y servicios públicos de carácter ambiental, prima complementaria para la producción en zonas con desventajas naturales) no afecten o afecten lo mínimo posible al ámbito de actuación del texto legislativo y, en to-

do caso, que éste pueda obtener los beneficios que el modelo elegido aporte.

El anteproyecto de ley introduce la posibilidad de reequilibrar las rentas de los olivicultores modulando las ayudas públicas, tanto de las provenientes de la UE como de las nacionales y regionales, en el ámbito de las competencias de la Junta de Andalucía, sin perjuicio de la legislación europea comunitaria y estatal de aplicación. El Estatuto de Autonomía, en su artículo 185 posibilita que los fondos canalizados a través de los programas europeos puedan ser modulados con criterios sociales y territoriales.

Por lo anterior, la Consejería de Agricultura, a partir del borrador del anteproyecto, plantea una ley de carácter territorial (que contemple todos los territorios del cultivo del olivar en Andalucía), integral (que contenga a todos los productos derivados del olivar) y de fomento del cultivo y su reestructuración. Es una ley marco para impulsar una estrategia global de los territorios del olivar, del sistema productivo, de la cadena de valor, de sus materias primas y productos, de las acciones a desarrollar y de la cooperación público-privada.

El anteproyecto contempla al olivar como un sector estratégico para Andalucía desde varias perspectivas: como sector productivo (por su alta aportación al producto bruto de Andalucía); como cultivo necesario en el desarrollo territorial de numerosas comarcas y municipios andaluces (al ser el principal dador de renta y empleo de muchos de éstos, con capacidad de retener la población del territorio); como cultivo básico en la conservación del medio ambiente (en tanto que sumidero de CO₂ y mantenedor de zonas de orografía elevada); como elemento de cohesión social (al estar el sector transformador cooperativizado en más de 50%), y como elemento cultural (al existir una tradición ligada a los territorios del olivar y un patrimonio histórico-cultural de su cultivo y transformación en aceite y aceituna de mesa muy importante en Andalucía).

El instrumento de gestión básico será el Plan Director, compendio que incluirá la delimitación de los “territorios de olivar”, la caracterización, la diagnosis, las externalidades que produce y las líneas de actuación.

Desde la ordenación del cultivo, en el marco de la legislación europea comunitaria y nacional, la futura ley dará un apoyo explícito al olivar con producciones medias de 3.500 kg/ha en secano, y 4.500 kg/ha en regadío, que se extienden en una superficie de aproximadamente un millón de hectáreas, de las cuales el 35% son

▼
La futura ley incidirá en la mejora de la calidad del aceite de oliva, aceituna de mesa, aceite de orujo y en el aprovechamiento y transformación, en su caso, del conjunto de subproductos derivados del olivar (en especial biomasa)



de regadío. Se procurará el mantenimiento de la renta de los olivicultores, sin perjuicio de los planes de reestructuración que se puedan realizar para el incremento de la productividad y de la calidad de la aceituna de esta tipología de explotaciones. Tendrá un apoyo singular en la futura ley el olivar denominado como “marginal” (con desventajas naturales según la terminología de la UE) (marginalidad histórica) normalmente con pendientes superiores al 15% y producciones por debajo de 1.500 kg/ha, y situado, gran parte, en espacios naturales protegidos de Andalucía, ocupando aproximadamente 400.000 ha y con una fuerte tendencia productiva a aceites ecológicos. Este apoyo lo será, más que desde una perspectiva productiva, desde la rural y medioambiental por los valores que comporta. Y todo ello sin perjuicio del apoyo que pueda tener el olivar muy intensivo de alta densidad y producción.

Desde la perspectiva de los productos, de su transformación y comercialización, la futura ley incidirá, en el ámbito de competencias de la Junta de Andalucía, en la mejora de la calidad del aceite de oliva, aceituna de mesa, aceite de orujo y en el aprovechamiento y transformación, en su caso, del conjunto de subproductos derivados del olivar (en especial biomasa) o de los productos antes citados y que supongan alternativas viables que aumenten la renta del sector.

La futura ley tenderá al incremento de competitividad del sector, por lo cual favorecerá las actuaciones necesarias para ello. De una parte, sobre el cultivo y su mejora, posibilitando un plan

de reestructuración para la modernización de las explotaciones (adaptación para la recogida mecanizada, puesta en riego, reconversión varietal, aumento de densidad en las explotaciones...). De otra parte, el anteproyecto favorece la potenciación del sector agroalimentario anexo al olivar, incidiendo sobre la transformación, distribución, consumidores, cadena de valor, generación de conocimiento, innovación y su transferencia. La vertebración del sector y las relaciones entre olivareros, industrias y Administración será un asunto relevante en la ley.

La actuación administrativa promoverá el incremento del asociacionismo en un sector muy cooperativizado, mediante las integraciones cooperativas y constitución de cooperativas de segundo grado.

El anteproyecto contiene, en el ámbito de la multifuncionalidad del cultivo, el derecho de los olivicultores a recibir apoyo público por la provisión de servicios a la sociedad: corrección de externalidades negativas; erosión, contaminación de aguas...; o positivas: sumidero de CO₂, biodiversidad... Estas medidas, que se deben entender como provisión de bienes públicos del olivar a la sociedad, serán de aplicación fundamentalmente en el olivar de sierra con alta pendiente y necesitado de apoyos públicos para su mantenimiento.

El anteproyecto propone la articulación de “contratos territoriales de zona rural” y “contratos territoriales de explotación”: el primero de ellos en línea con la fórmula ya contemplada en la Ley estatal de Desarrollo Sostenible del Medio Rural; y el segundo como un modelo “ex novo”, aunque ha tenido antecedentes en otros países (como Francia) y regiones. El titular o los titulares de las explotaciones agrarias se comprometerán respecto a su actividad, y la Administración lo hará en cuanto a las ayudas, compensaciones y servicios. El contrato remunerará los servicios aportados a la sociedad por las explotaciones olivareras que los suscriban y establecerá un plan que garantice la viabilidad de la explotación. La adaptación de las actuaciones de la futura ley al Programa de Desarrollo Rural Sostenible es fundamental para el desarrollo del sector, ya que parte de los capítulos económicos de la ley provendrán de él.

En Andalucía, las condiciones de elaboración de aceite de oliva y de la aceituna de mesa son buenas con carácter general. No obstante, el anteproyecto introduce medidas de apoyo para la mejora del sistema industrial, en el ámbito del Programa de Ayudas al Sector Agroalimentario

de la Junta de Andalucía.

En Andalucía, a mi juicio, debe extraerse un aceite de calidad reconocida para el consumidor medio a unos precios asequibles, siempre que a su vez sea el cultivo rentable para el agricultor. El aceite de oliva se mueve en el mer-



cado de las grasas vegetales, y su consumo en el ámbito mundial no supera el 3,5% del total de éstas. Hay que favorecer el consumo, fidelizar a las personas, y ello no puede hacerse a precios excesivamente altos. El consumidor ajusta su consumo a sus disponibilidades económicas, y por ello la relación del aceite de oliva con el resto de grasas vegetales debe ser equilibrada.

Lo anterior no contradice la búsqueda de la excelencia en un conjunto de aceites singulares que ya se producen y que necesariamente habrán de producirse en mayor cantidad en el futuro y que están marcados por su máxima calidad. Son productos que tienen un precio más elevado y que van dirigidos a un sector de la población con mayor poder adquisitivo. El anteproyecto de ley toma como referencia la calidad de los productos: productos de denominación de origen con carácter general; producciones diferenciadas con aceites verdes con más coste de recolección y aceites de producción ecológica que tienen un mercado específico y que, sorprendentemente, los producidos actualmente no tienen un incremento de precio significativo con relación a sus equivalentes convencionales.

Especialmente, el anteproyecto de ley incide en la comercialización de los productos derivados del olivar, proponiendo un marco de medidas para el fomento de la comercialización nacional e internacional, en el que se podrán acoplar en Andalucía la Administración pública y el sector privado para una mejor gestión de las campañas de promoción del aceite de oliva y de la aceituna de mesa.

A los efectos de la promoción, el anteproyecto marca la certificación de producciones de cali-

dad en protocolos o reglamentos de certificación, de manera que vaya incluyéndose en el tiempo la producción andaluza de aceite de oliva en el plus de calidad determinado por la certificación.

El Plan Director propondrá un programa específico de I+D+i más formación, con prioridades explícitas, convocatorias anuales y mecanismos de evaluación de las actividades a financiar y financiadas. Promoverá la participación activa del sector mediante la cofinancia-

ción pública y la cooperación de organismos públicos de investigación en los proyectos propuestos.

El anteproyecto da máxima importancia a las medidas para la coordinación y vertebración del sector y su cadena de valor. Mediante acciones de concentración de la oferta se puede, en parte, reducir la asimetría actualmente existente entre el sector comprador (pocos) y el productor (muchos), lo que implica la preeminencia del primero a la hora de determinar los precios de compra.

La importancia y singularidad del patrimonio histórico-cultural referido al olivar, al aceite de oliva y a la aceituna de mesa hacen conveniente que la futura ley dé un tratamiento específico a esta materia (protección de olivos y olivares singulares, patrimonio arqueológico, industrial y etnológico asociado al cultivo del olivar y al aceite de oliva) y ello sin perjuicio de la legislación específica patrimonial y medioambiental.

Conclusiones

La futura Ley del Olivar podrá ser un instrumento útil en el marco de un territorio rural, siempre que se limite la excesiva dependencia de la agricultura. El proceso debería ser, a mi juicio, el desarrollo integral del territorio desde una perspectiva multisectorial, con un presupuesto para ese fin y con una administración adecuada a dicho proceso.

Es en ese marco donde la futura ley, por su contenido territorial, sectorial y medioambiental, podrá tener una notable influencia en el desarrollo de los "territorios del olivar" de Andalucía. ■

▼ Nota

¹ Accesible en la página web de la Consejería de Agricultura y Pesca; <http://www.cap.junta-andalucia.es/agriculturaypesca/portal/>