

IPN 66/11. PROYECTO DE ORDEN MINISTERIAL QUE APRUEBA LA EXTENSIÓN DE NORMA PARA LA RETIRADA DE ACEITE DE OLIVA

El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), en su reunión de 30 de noviembre de 2011, vista la solicitud de informe presentada por la Dirección General de Industria y Mercados Alimentarios del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM) del *Proyecto de Orden ARM xxx/2011, por la que se extiende el acuerdo de la organización interprofesional del aceite de oliva español al conjunto del sector, para la mejora de la calidad comercial del aceite de oliva mediante la retirada de aceite de inferior calidad, durante las campañas 2011/2012, 2012/2013 y 2013/2014* (en adelante, el POM), ha aprobado el presente informe.

La solicitud de informe tuvo entrada en esta Comisión el 10 de noviembre de 2011. Se acompaña a dicha solicitud el certificado del acuerdo adoptado por la organización interprofesional del aceite de oliva elevado al MARM de cara a la aprobación de la Orden Ministerial, aprobado por su asamblea general en fecha 20 de octubre de 2011, así como su memoria justificativa.

El presente informe se adopta en ejercicio de las competencias consultivas en relación con proyectos y proposiciones de normas que afecten a la competencia, que le atribuye el artículo 25.a) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

I. ANTECEDENTES

El pasado 20 de octubre de 2011 la asamblea general de la Organización Interprofesional del Aceite de Oliva Español (OIAOE) decidió elevar al MARM una solicitud de aprobación de la *Extensión de Norma para la mejora de la calidad comercial del aceite de oliva mediante la retirada de aceite de inferior calidad, durante las campañas 2011/201, 2012/2013 y 2013/2014*.

La OIAOE, constituida el 7 de junio de 2002, fue reconocida como Organización Interprofesional Alimentaria por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación el 27 de febrero de 2003 (Orden APA/509/2003). Entre sus objetivos y finalidades se encuentran el incremento del consumo de los aceites de oliva a nivel mundial, fortalecer e incrementar la presencia del aceite de oliva español en los mercados nacionales e internacionales, favorecer y facilitar la adaptación de los productos a la demanda del mercado y a las necesidades de los consumidores y velar por ofrecer al consumidor un alimento saludable con las máximas garantías de calidad y seguridad.

La Ley 38/1994, reguladora de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias(en lo sucesivo OIAs) establece en su artículo 8 el **mecanismo de extensión de norma**, que permite a las OIAs que acuerdos alcanzados en su seno puedan ser extendidos a todos los operadores de ese sector, siempre

que estén refrendados por una determinada representatividad de la OIA (dos tercios de las producciones afectadas), y vengán referidos a unas reglas determinadas, entre las que se encuentra en su apartado a) *"La calidad de los productos, incluyendo en ella todos los aspectos relacionados con la sanidad de los mismos o de sus materias primas, así como su normalización, acondicionamiento o envasado, siempre y cuando no existan disposiciones reguladoras sobre la misma materia, o en caso de existir, se coadyuve a su cumplimiento o se eleven las exigencias de las mismas"*.

Así, la OIAOE, como OIA representativa de los intereses del sector, se encuentra facultada por el artículo 8 de la Ley 34/1998 a promover acuerdos que, tras su elevación al MARM para aprobación, impliquen la extensión de toda o algunas de sus normas al conjunto total de productores y operadores del sector o producto.

La tramitación de una solicitud como la descrita viene regulada por el Real Decreto 705/1997, de 16 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de OIAs, y consiste en una primera fase en la que se abre un período de información pública, publicándose a tal efecto el correspondiente anuncio en el BOE. Con posterioridad pasa al Consejo General de la OIA para que emita su preceptivo informe y, finalmente, si es aprobada, a firma de la Ministra y publicación en el BOE de la correspondiente Orden Ministerial por la que se aprueba el Acuerdo.

El oficio del MARM remite al Consejo de la CNC el Proyecto de Orden que, finalmente, podría ser aprobada por ese Ministerio como consecuencia del procedimiento anteriormente descrito, **para que éste informe de la "compatibilidad o no con la normativa de Defensa de la Competencia" del POM**, cuyo contenido reproduce el del Acuerdo de la Asamblea General de la Interprofesional.

Según consta en el certificado que acredita la voluntad de la Asamblea General de la Interprofesional de elevar al Ministerio la solicitud de Extensión de Norma, el acuerdo *"quedará supeditado a un informe de cumplimiento de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, emitido por el Consejo de la CNC"*.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO

Con arreglo al Acuerdo de la Interprofesional del Aceite de Oliva, el objeto de la Extensión de Norma que se aprobaría por la Orden Ministerial aquí sometida a informe sería **la mejora de la calidad comercial del aceite de oliva** mediante la retirada de aceite de inferior calidad, durante las campañas 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014, y afectaría a todos los productores y operadores que

operen en España. Las sucesivas campañas comienzan el 1 de octubre y terminan el 30 de septiembre.

El POM establece el siguiente **mecanismo de retirada y almacenamiento del aceite de oliva lampante**:

- Se estiman, por un lado, la cantidad total de aceite de oliva disponible para la campaña que realizará la Agencia para el Aceite de Oliva (producciones declaradas por las almazaras más importaciones), y, por otro, las necesidades teóricas de aceite de oliva para la siguiente campaña.
 - o La primera de las estimaciones consistirá en un cálculo teórico realizado por la Agencia para el Aceite de Oliva a partir de la información de que dispone relativa a existencias iniciales de aceite de oliva a 1 de octubre, de las producciones declaradas por las almazaras, y de las importaciones, extrapolando esas cantidades registradas al conjunto de la campaña.
 - o La segunda estimación, relativa a las necesidades teóricas de aceite de oliva, se calculará en base a las salidas al mercado en la campaña anterior, siendo estas la suma del mercado interior aparente y de las exportaciones, de acuerdo con la siguiente fórmula: $[(\text{Salidas al mercado en la campaña anterior}/12) \times 14]$.
- Cuando la diferencia entre la estimación de aceite de oliva disponible y las necesidades teóricas de aceite de oliva para la campaña sea positiva, dicha diferencia se retirará sin que, en ningún caso, la cantidad de aceite de oliva retirado supere el 10% de la producción de la campaña.
- El aceite de oliva que retire cada almazara será aceite de oliva de la inferior calidad, de la categoría aceite de oliva lampante. Este aceite no es apto para consumo alimentario directo, siendo, junto con el aceite de oliva virgen, un input para la producción de aceite de oliva refinado para consumo, de calidad inferior.
- Cada almazara estará obligada, desde la entrada en vigor de la correspondiente Orden Ministerial para la campaña 2011/2012, y a partir del 1 de octubre para las dos campañas siguientes, 2012/2013 y 2013/2014, a la retención del 10% de su producción como medida preliminar hasta que se conozca la obligación de retirada el 30 de abril de cada campaña, fecha en la que se determinará el porcentaje definitivo que habrá que retener, hasta su posterior retirada.

- El aceite de oliva se retirará en un plazo máximo de 3 meses a contar desde el 30 de abril, en las instalaciones de la Fundación Patrimonio Comunal Olivarero que se le asignen o, en su defecto, en otras habilitadas al efecto. Cada almazara correrá con los gastos derivados de la entrega del producto.
- En caso de que el aceite de oliva retirado y almacenado superase la cantidad de 350.000 toneladas o cuando se produjeran “*circunstancias de mercado que afecten negativamente a los intereses de los consumidores*”, se efectuará la salida parcial o completa del aceite de oliva retirado.
 - o En el primer supuesto, la Interprofesional acordará la salida del volumen excedente para uso alternativo como uso o destino no alimentario, uso humanitario u otros usos.
 - o El segundo supuesto se producirá cuando la diferencia entre la estimación de aceites de oliva disponibles y las necesidades teóricas de aceite de oliva para la campaña sea negativa. En tal caso, se recuperará la cantidad de aceite de oliva lampante retirado equivalente a la diferencia, que se incorporará al mercado periódicamente mediante licitación en cantidades mensuales alícuotas (subastas mensuales) el último día laborable de cada mes, de los meses de mayo a septiembre. Las cantidades subastadas nunca serán inferiores a 10.000 toneladas. Si la cantidad alícuota mensual es inferior a 10.000 toneladas, se reducirá el número de subastas a realizar.
 - o El resultado económico obtenido con la salida del aceite de oliva lampante almacenado se repercutirá a todas las almazaras proporcionalmente.
- El gasto derivado del almacenamiento del aceite de oliva lampante retirado lo soportará el propio producto, minorando su valor en función del periodo transcurrido. El gasto derivado de la puesta en marcha, seguimiento y control de las acciones a llevar a cabo derivadas de la presente extensión de norma, también lo soportará el propio aceite de oliva lampante, minorando su valor en función del periodo transcurrido.
- Concluido el período de vigencia de la extensión de norma, el aceite de oliva lampante retirado se mantendrá hasta su salida total según el procedimiento establecido para la salida del aceite retirado anteriormente descrito.

- Por último, se regulan en el POM los mecanismos de seguimiento y las posibles faltas que se derivarían del incumplimiento por parte de los operadores.

III. OBSERVACIONES AL PROYECTO

III.1 Cuestiones preliminares

Con carácter previo a la valoración del contenido del proyecto, y habida cuenta del contenido de la petición del MARM (en la que se solicita que el Consejo de la CNC informe de la compatibilidad o no del acuerdo con la normativa de defensa de la competencia), resulta procedente aludir a varias cuestiones de importancia para encuadrar adecuadamente el análisis del Proyecto.

Debe partirse de que los miembros de la asamblea general de la OIAOE, que disponen elevar a aprobación del MARM la Extensión de Norma en cuestión, están sujetos al cumplimiento de la normativa de defensa de la competencia en la adopción de sus acuerdos. En primer lugar, en tanto que dicha norma se aplica a todos los operadores económicos, entre los que se incluyen los miembros de las OIAs con arreglo a su ley reguladora¹. En segundo lugar, porque la propia Ley reguladora de las OIAs deja clara la necesaria conciliación de su actividad con la normativa nacional y comunitaria vigente en materia de defensa de la competencia. Así:

- La propia exposición de motivos de la Ley 38/1994, señala que *“La constitución y funcionamiento de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias deben hacerse, en cualquier caso, respetando estrictamente las normas reguladoras de la competencia, que dimanar del derecho comunitario, así como de nuestro ordenamiento jurídico, cuya referencia fundamental viene constituida por la Ley ... de Defensa de la Competencia”*.

¹ Las OIAs quedan definidas en el artículo 2 de la Ley 38/1994 como aquellas Organizaciones de ámbito estatal o superior al de una Comunidad Autónoma, que estén constituidas por organizaciones representativas cualquiera que sea la naturaleza jurídica empresarial de sus representados, de la producción, de la transformación, y en su caso, de la comercialización agroalimentaria.

- El artículo 7 de la Ley 38/1994 regula los acuerdos de las OIAs, señalando que las mismas *“se ajustarán, para la adopción de sus acuerdos, a las normas y principios recogidos en la Ley... de Defensa de la Competencia, y a las disposiciones reguladoras de esta materia en el Derecho comunitario”*.
- En relación, en particular, con la figura de la Extensión de Norma, el artículo 8.4 de la mencionada Ley determina: *“El contenido de este artículo se entiende, en todo caso, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones contenidas en el artículo 1 de la Ley ... de Defensa de la Competencia”*.
- Finalmente, la Disposición Adicional Tercera señala las consecuencias administrativas que tendría como resultado la comisión por parte de las OIAs de infracciones a la libre competencia, pudiendo llegarse tras la correspondiente sanción por las autoridades de competencia, a la suspensión temporal o retirada definitiva del reconocimiento otorgado por el MARM a estas organizaciones.

La principal consecuencia del sometimiento de la OIAOE en tanto que organización interprofesional, así como de sus miembros, a la normativa de defensa de la competencia, reside en que dichos miembros tienen la responsabilidad de adecuar sus conductas y comportamientos en el mercado de manera que no incurran en ninguna de las prohibiciones establecidas en los artículos 1 a 3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia (LDC) o en los artículos 101 y 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

En principio, un acuerdo como el que vendría a extender este POM es restrictivo de la competencia por objeto y afecta a los intercambios comunitarios en el sentido del art. 101.1 del TFUE. A este respecto, debe recordarse que el Reglamento 1234/2007, por el que se establece una OCM Única, establece en su art.175 la aplicabilidad, con carácter general, de los arts. 101 y 102 TFUE a los acuerdos sobre producción y comercialización de productos agroalimentarios. El art. 176 de dicho Reglamento establece que, excepcionalmente, la normativa antitrust puede no aplicarse a dichos acuerdos, ello sujeto a una serie de requisitos que en este caso parece que no se verificarían, a saber:

- El acuerdo no es parte integral de una organización nacional de mercados

- El acuerdo no parece necesario para la consecución de todos los objetivos del art. 39 TFUE (antiguo art. 33), o por lo menos no aparece justificado
- El acuerdo no es un acuerdo entre productores, OP o asociaciones de productores al que se le pudiera aplicar la excepción prevista en el párrafo segundo del artículo 176.1 OCM.

Todo ello sin perjuicio de que pudieran resultar de aplicación las excepciones recogidas en el art. 176.1 de la OCM, para cuya evaluación resulta competente la CE en exclusiva.

En lo que respecta a los acuerdos adoptados en el seno de la Interprofesional, recae en ellos, en particular, el peso de determinar si al adoptarlos están incurriendo en las conductas colusorias prohibidas por los arts. 1.1 LDC/ 101.1 TFUE y, en tal caso, determinar si tales conductas, estando en principio prohibidas, pueden ampararse en el apartado 3 de los respectivos preceptos mencionados, motivando que las prohibiciones no resulten aplicables. , incluso sin la extensión de norma, los miembros de la interprofesional se expondrían a la apertura del correspondiente expediente sancionador ex. arts. 1.1 LDC/ 101.1 TFUE.

Ahora bien, en este caso concreto existe además la pretensión de dotar a dicho Acuerdo de la naturaleza de Extensión de Norma, condición que motiva que el contenido de dicho acuerdo se aplique a los operadores de la totalidad del sector afectado, estén o no representados en la Interprofesional.

Para que la Extensión de Norma cobre plena virtualidad y vigencia debe eventualmente aprobarse mediante Orden Ministerial, convirtiéndose así en una disposición general de naturaleza reglamentaria con plenos efectos jurídicos. Es en este punto cuando resulta procedente la solicitud del MARM de informe del Consejo de la CNC, que se evacua con arreglo al art. 25.a) de la LDC.

En este informe se analiza, por tanto, el grado de restricción de la competencia que se deriva del contenido del Proyecto de Orden Ministerial, sin que quepa valorar el Acuerdo de la Interprofesional ex arts. 1 LDC / 101 TFUE, lo cual sólo podría realizarse, en caso de que la OIAOE aplicase el acuerdo sin extensión de norma, tras la instrucción y resolución del correspondiente procedimiento sancionador determinado en dicha Ley y en su normativa de desarrollo.

El certificado de la Asamblea General de la OIAOE que acuerda elevar la Extensión de Norma a aprobación del MARM, así como la carta remitida por su Presidente a la Ministra, afirman que el acuerdo está supeditado al informe de la CNC. Siendo ello así, parece claro que el Acuerdo de los miembros de la

Interprofesional, como tal, no cobraría vigencia si el informe de la CNC no es favorable.

III.2 Valoración del contenido del POM

Para la valoración del contenido del Proyecto se seguirá la estructura metodológica desarrollada por la CNC en su *Guía para la elaboración de memorias de competencia en proyectos normativos*². En particular, se analizará en primer lugar si el contenido del Proyecto introduce restricciones a la competencia y en segundo lugar si tales restricciones están justificadas, a juicio de la CNC, en su necesidad y proporcionalidad.

A) Identificación de la restricción a la competencia

El mecanismo que vendría a aprobar la OM en cuestión que ahora se informa como proyecto establece un sistema de almacenamiento, esto es, de retirada de producción, para el aceite de oliva de hasta un 10% del total de la producción, debiendo ser el aceite retirado de la categoría lampante. Se denomina aceite de oliva lampante al aceite virgen que resulta defectuoso por distintos motivos: haber utilizado aceitunas degradadas, problemas o defectos en los procesos de elaboración, etc. El resultado es un aceite que supera los 2º, y por tanto, según la normativa es un aceite no apto para consumo humano directo. En consecuencia, no se comercializa directamente sino que se refina para reducir su acidez y se mezcla con aceite de oliva virgen o virgen extra para conseguir aceite apto para consumo humano. El mecanismo prevé también la salida al mercado del aceite retirado bajo ciertas circunstancias de déficit de demanda. Se trata por lo tanto de un mecanismo de regulación de mercados, en el que **la retirada de producción, en este caso aceite de oliva lampante, es una restricción a la competencia** que tiene como efecto, e incluso como verdadero objeto aumentar artificialmente el precio de mercado del aceite producido. El resultado de una restricción a la producción de un producto altamente homogéneo, es que, *caeteris paribus*, a menor cantidad puesta en el mercado, mayor es el precio del producto.

Debe tenerse en cuenta que, en este caso, el aceite lampante se utiliza para producir aceite de oliva para consumo humano, mezclándose con aceite de oliva virgen o virgen extra. Existe por tanto una sustituibilidad entre el aceite producido a partir de la mezcla entre el lampante y el resto de categorías de aceite y estas últimas, que directamente se pueden usar para consumo humano, que motiva que una retirada significativa del aceite lampante incremente el precio del aceite puesto en el mercado, no sólo del lampante que

² Disponible en www.cncompetencia.es.

persiste en el mercado, sino del aceite de oliva de las restantes calidades. A este respecto, debe tenerse en cuenta que el límite que se puede retirar es del 10% de la producción de cada campaña sin perjuicio de que la totalidad del aceite retirado sea de la categoría lampante.

Adicionalmente a lo anterior, debe además tenerse presente que, al pretender que el Acuerdo alcance la categoría de Extensión de Norma mediante la aprobación de la Orden Ministerial aquí sometida a informe en su versión de Proyecto, la **retirada sería obligatoria para todas las almazaras**. Una vez el Acuerdo alcance tal categoría, deja de ser una decisión de las organizaciones productoras y de las transformadoras y comercializadoras (que presumiblemente podrán trasladar el incremento de precios aguas abajo) integrantes de la Interprofesional, para convertirse en una obligación extendida a las producciones no representadas en dicha Interprofesional, con lo que se multiplica su efecto sobre el mercado al afectar al 100% de las producciones.

Una estimación de cómo funcionaría el mecanismo aplicando las fórmulas del Acuerdo para estimar la cantidad de aceite de oliva disponible y las necesidades teóricas a los datos históricos registrados en los últimos años permite apreciar que las cantidades a retirar habrían resultado considerables. Así, a tenor de los datos del Cuadro siguiente, se puede observar que el mecanismo propuesto se habría activado en 5 de las últimas 10 campañas (2003-2004, 2006-2007, 2007-2008, 2009-2010 y 2010-2011).

Cuadro 1 Activación del mecanismo sobre producción de aceite de oliva 2001-2011 (en miles de Tm)

CAMPAÑA	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11
Existencias (a 1 de octubre)	324,4	95,70	315,30	223,60	210,90	210,01	223,60	325,10	205,20	308,00
producciones declaradas	1413,4	857,80	1416,60	989,80	826,90	1111,4	1236,10	1030,00	1401,50	1390,50
importaciones	10,1	39,10	61,90	79,80	85,50	83,40	61,40	38,90	47,00	45,80
Aceite de oliva disponible cada campaña	1747,9	992,6	1793,8	1293,2	1123,3	1404,81	1521,1	1394	1653,7	1744,3
mercado interior aparente	631,2	591,30	625,90	615,80	477,70	559,8	537,50	533,60	533,40	559,30
exportaciones	600,5	537,60	633,00	545,50	453,60	591,4	666,10	675,30	780,10	824,10
Salidas al mercado en la campaña anterior	1231,7	1128,9	1258,9	1161,3	931,3	1151,2	1203,6	1208,9	1313,5	1383,4
Necesidades teóricas de aceite de oliva	n.d.	1436,98	1317,05	1468,72	1354,85	1086,52	1343,07	1404,20	1410,38	1532,42
Exceso teórico de producción (Aceite disponible-necesidades teóricas)	n.d.	-444	477	-176	-232	318	178	-10	243	212
límite retirada 10% producción campaña	123,17	112,89	125,89	116,13	93,13	111,14	123,61	103	140,15	139,05
Retirada total	n.d.	0	125,89	0	0	111,14	123,61	0	140,15	139,05

Producción lampante	93,177	211,529	133,588	38,392	108,69	158,199	136,823	127,453	457,62	n.d.
% producción lampante retirada	n.d.	0	94,24	0	0	70,25	90,34	0	30,63	n.d.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Agencia para el Aceite de Oliva, ICEX y MARM

El Cuadro también permite apreciar que los volúmenes a retirar siempre son superiores a 100.000 toneladas (en ocasiones, considerablemente superiores), y que, salvo la campaña 2009-2010, habrían supuesto la casi totalidad del aceite lampante producido.

Existen además una serie de **elementos en el mecanismo de restricción de oferta diseñado que pueden potenciar el impacto anticompetitivo de la medida** sobre el precio del aceite. Así, en primer lugar, debe tenerse en cuenta que la obligación de retirar preventivamente el 10% de su producción, que es el límite máximo de retirada que permite el mecanismo, pesa sobre todas las almazaras por igual (con independencia de que el aceite que sean capaces de producir, dentro de cada una de las categorías, sea de inferior o superior calidad, de sus costes de producción, o de cualquier otra consideración) desde el principio de la campaña hasta el 30 de abril, cuando se determinará el porcentaje definitivo que habrá que retener en función de la estimación final de la oferta disponible y de las necesidades teóricas.

En segundo lugar, deben tenerse en cuenta los mecanismos de devolución del aceite, que son dos. El primero de ellos se activará en caso de que el aceite de oliva retirado y almacenado superase la cantidad de 350.000 toneladas. En este caso, la Interprofesional acordará la salida del volumen excedente para uso alternativo como uso o destino no alimentario, uso humanitario u otros usos. Con ello, una vez se supere este límite en relación con la cantidad de aceite lampante acumulado con carácter interanual, se podrá destinar el aceite retirado a estos usos. En definitiva: la devolución se activaría al final del período, como mucho, y no sería tal, puesto que el destino del aceite en ningún caso sería alimentario.

En consecuencia, la devolución de aceite únicamente se produciría cuando se activase el segundo de los supuestos, esto es, cuando se produjeran “*circunstancias de mercado que afecten negativamente a los intereses de los consumidores*”. Ello se producirá cuando la diferencia entre la estimación de aceite de oliva disponible y las necesidades teóricas de aceite de oliva para la campaña sea negativa. En estos casos, se efectuaría la salida parcial o completa del aceite de oliva retirado. En todo caso, en esta situación la salida al mercado del aceite sería progresiva, mediante licitación en cantidades mensuales alícuotas (subastas mensuales) el último día laborable de cada mes, de los meses de mayo a septiembre.

Finalmente, para terminar de calibrar el potencial restrictivo de la competencia de este acuerdo de retirada de producción hay que considerar que la misma puede desarrollarse en paralelo a otras previstas por la normativa comunitaria como puede ser la activación de las subvenciones al almacenamiento privado por traspasar el precio del aceite un determinado umbral a la baja, contemplada en el art. 33 del Reglamento 1234/2007. Esto, precisamente, ha tenido lugar en fechas recientes a partir del reciente Reglamento 1023/2011 de la CE, de 14 de octubre, de ayudas para el almacenamiento privado de aceite de oliva. La medida ahora propuesta se vendría a adicionar a la anterior, teniendo como consecuencia una cantidad del aceite retirado mayor aún.

B) Justificación de la restricción

El objeto declarado de la retirada de aceite establecido en el art. 1 del POM, así como en la memoria de acompañamiento del Acuerdo y en la propia parte expositiva del POM, es:

- Mejorar la calidad de los aceites de oliva puestos en el mercado; y
- Promover la optimización de la calidad, la seguridad y todos los procesos de producción y comercialización del aceite de oliva, así como el conocimiento de sus características y propiedades.

Sin embargo, declarado tal objeto, se aprecia una **falta de justificación de la medida** tanto en su necesidad como en su proporcionalidad.

En cuanto a la **necesidad de la medida**, cuando se toman medidas de almacenamiento, normalmente el objetivo declarado es estabilizar la producción, evitando perturbaciones graves entre oferta y demanda, con el consiguiente impacto sobre precios. Este sería el fin de otras medidas como las subvenciones al almacenamiento privado previstas en la normativa comunitaria cuando se alcanza un umbral mínimo de precios. Sin embargo, en este caso el fin declarado de la Extensión de Norma es la mejora de la calidad de los aceites de oliva puestos en el mercado y promover dicha calidad.

A pesar de tal declaración, entre este objetivo y el instrumento utilizado, consistente en el almacenamiento de aceite de oliva, no existe un nexo causal suficientemente claro. En este caso, la mejora de la calidad de la producción no puede estar vinculada a la retirada de la producción de peor calidad, con la finalidad de obligar al consumo del aceite de mejor calidad y más caro disponible, y ello por varias razones.

La primera de ellas es que el efecto de la medida sobre la calidad del producto es muy discutible. A diferencia de las medidas de apoyo directo a la calidad,

como la inversión en procesos productivos o de comercialización y promoción, una retirada de producción, con el supuesto efecto de inducir u obligar a la demanda a consumir el aceite de mayor calidad y precio, no garantiza una mejora de la calidad del resto del aceite disponible. La demanda se verá simplemente obligada a consumir en mayor proporción el aceite de producción nacional de las categorías superiores, a mayor precio, tanto por la mayor calidad como por la menor cantidad de aceite disponible; pero no necesariamente de calidad superior al anterior, dentro de las distintas categorías. En consecuencia, el impacto desde la oferta (en mejora de calidad del aceite producido) será una suerte de “reserva de consumo” del aceite de las categorías superiores a mayor precio. Por otro lado, es difícil argumentar objetivos de calidad cuando la misma norma prevé que en situaciones de escasez, esto es, cuando la diferencia entre la estimación de aceite de oliva disponible y las necesidades teóricas de aceite de oliva para la campaña sea negativa, se efectuaría la salida parcial o completa del aceite de oliva retirado, retirado por razones de calidad.

Finalmente, si el objetivo es la mejora de la calidad, la articulación de tal finalidad a partir de la retirada de un 10% de la producción de inferior calidad de cada uno de los productores no permite considerar las sustanciales diferencias en calidad de los procesos productivos y del aceite obtenido que pueden existir entre los distintos productores. De hecho, esta aplicación del mismo porcentaje de retirada a todas las producciones puede resultar particularmente desfavorable para precisamente los productores cuyo porcentaje de producción de lampante es más bajo (y por tanto producen aceite de mayor calidad), al obligarles a retirar una mayor cantidad relativa de producción. Por ejemplo, si su porcentaje de lampante fuese inferior al 10% del aceite que producen, tendrán que retirar toda su producción de lampante. Si, por el contrario, su porcentaje fuese superior, aún podrán dar salida de la cantidad de aceite lampante que exceda del 10% de la producción total. En consecuencia, el mecanismo puede resultar de hecho contrario al objetivo de fomentar de la calidad en la producción y comercialización de aceite, al penalizar en mayor medida a aquellos productores cuyos procesos les permitan producir proporcionalmente más cantidad aceite de mayor calidad.

En definitiva, este tipo de decisiones no son necesarias como medidas de mejora de la calidad de la oferta, de las estructuras de producción y de las técnicas de promoción del consumo de aceite de calidad, que precisamente podrían permitir una creciente preferencia del consumidor nacional y extranjero por el aceite de mayor calidad (y también de precio más caro).

En todo caso, incluso si diésemos por buena la existencia de relación de causalidad entre objetivo e instrumento de la medida, a juicio de este Consejo **el test de proporcionalidad no se superaría**, debido a que, el perjuicio a la

competencia sería mayor que el impacto de la medida sobre la mejora de la calidad de las producciones.

A tenor de lo expuesto en el apartado anterior, las cantidades cuya retirada originaría la activación del mecanismo de retirada generalizada de producción serían elevadas y definitivamente tendrían una capacidad de impacto sobre precios, lo cual se trasladaría a lo largo de toda la cadena de valor perjudicando el interés de los consumidores.

Por añadidura, la escasez artificial de aceite lampante que se generaría con la medida repercutiría en la cantidad de aceite de oliva de otras calidades disponible para consumo alimentario. Esta restricción de la oferta, aparte de los efectos sobre precio apuntados, supone intervenir sobre la capacidad de los consumidores para decidir, con arreglo al precio o a otras variables, el tipo de aceite que deseen consumir.

IV. CONCLUSIÓN

A la vista de lo analizado, el Consejo de la CNC considera que la Extensión de Norma solicitada al MARM por la Asamblea General de la Organización Interprofesional del Aceite de Oliva en España, que se aprobaría mediante el Proyecto de Orden Ministerial en cuestión, consistente en la retirada de aceite lampante de inferior calidad para las tres próximas campañas:

1. Introduce una severa restricción a la competencia al obligar al almacenamiento del 10% de la producción de aceite de oliva. Aunque el aceite retirado sea de la categoría lampante, de inferior calidad, tal retirada tendría un seguro efecto en precios en perjuicio, en última instancia, de los consumidores finales.
2. Tal restricción a la competencia no se encuentra justificada en su necesidad (toda vez que no existe un nexo causal entre el objetivo esgrimido, la mejora de la calidad del aceite, y el instrumento utilizado, el almacenamiento de una parte considerable de la producción de aceite lampante), ni tampoco, aceptando dicha relación de causalidad, en su proporcionalidad, toda vez que el perjuicio sobre la competencia será considerablemente superior que cualesquiera efectos beneficiosos que pudiese suponer en relación con la calidad del aceite producido.

En consecuencia, este Consejo determina que la Extensión de Norma en cuestión no debería incorporarse al ordenamiento jurídico mediante la aprobación de la mencionada Orden Ministerial.