



DICTAMEN 1 / 1996

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL
DE CANARIAS

**DICTAMEN DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE
CANARIAS SOBRE EL RÉGIMEN ESPECIFICO DE
ABASTECIMIENTO: VALORACIÓN Y PROPUESTAS DE
ACTUACIÓN.**

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo por la Ley 1/1992, de 27 de abril, previa tramitación de la Comisión Permanente de Política Fiscal y Comercial y de Relaciones con la Comunidad Europea, y de conformidad con el procedimiento establecido en el Reglamento de Organización y Funcionamiento, Decreto 312/1993, de 10 de diciembre, el Pleno del Consejo Económico y Social acuerda adoptar, en sesión del día 8 de febrero de 1996, con los requisitos que establece el artículo 10.1.c) de la precitada Ley 1/2992, de 27 de abril, el siguiente

DICTAMEN

I.- ANTECEDENTES

El Pleno del CES, en sesión del día 24 de enero de 1995, adoptó, entre otros, el acuerdo de acometer la formulación del dictamen de referencia, a iniciativa propia, según las previsiones que establece el artículo 4.2.d) de la Ley 1/1992, de 27 de abril, del Consejo Económico y Social de Canarias.

De conformidad con lo establecido en su reglamento interno de funcionamiento, los trabajos se encomendaron a la Comisión Permanente de Trabajo de Política Fiscal y Comercial y de Relaciones con la U.E., que celebró sesiones de trabajo los días 16 de febrero, 5 de mayo, 1 y 20 de junio, 15 de noviembre de 1995 y 5 de febrero de 1996, habiéndose aprobado, en la última de dichas sesiones, el Proyecto de Dictamen, a iniciativa propia, sobre "*El Régimen Específico de Abastecimiento a Canarias: valoración y propuestas de actuación*",



CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL DE CANARIAS

acordándose igualmente su traslado a la Presidencia del Consejo para su inclusión en el Orden del Día de la sesión plenaria que corresponda.

En relación a las actuaciones preparatorias del Proyecto de Dictamen, el CES expresa la especial relevancia con la que valora la desatención recibida del Gobierno de Canarias ante la solicitud, argumentada ya desde los trabajos preparatorios de la Comisión proponente, de recibir información complementaria mediante comparecencia informativa de los órganos competentes, con vulneración de lo dispuesto en la Ley constitutiva y Reglamento de organización y funcionamiento del CES, en lo que respecta al deber de asistencia técnica por parte del Gobierno de Canarias.

El Dictamen que se formula, tal y como señala el artículo 22 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, se documenta distinguiéndose: los antecedentes, la valoración efectuada por el CES en torno al REA, su situación actual, las conclusiones y recomendaciones, con inclusión, en su caso, de los pertinentes votos particulares.

II.- CONSIDERACIONES PREVIAS DE CARÁCTER GENERAL

El Régimen Específico de Abastecimiento (REA), tiene su origen en la entrada en vigor del reglamento de adhesión de Canarias a la Comunidad Europea, a principios del mes de julio de 1991, lo que se traduciría en la plena integración de Canarias en la actual Unión Europea, aunque con algunas excepciones.

Va a ser el Reglamento (CCE) nº 1911/91 del Consejo, el que establezca las disposiciones para las que se habían previsto tales excepciones, recogiendo dentro de las mismas, en sus artículos 2.2 y 2.3, la necesidad de elaborar un régimen específico de abastecimiento a la hora de aplicar la política agraria común y en el que se tuviera en cuenta las características específicas de las producciones canarias. En este sentido, el artículo 9 expresa la necesaria



CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL
DE CANARIAS

aprobación de un programa de opciones específicas por la lejanía e insularidad de las Islas Canarias (POSEICAN), basado en el doble principio de la pertenencia de las islas a la Comunidad y del reconocimiento de la realidad regional, caracterizada por las peculiaridades y los condicionamientos específicos de la misma en relación al conjunto del territorio europeo.

Dicho programa va a ser desarrollado en la Decisión del Consejo de 26 de junio de 1991 (91/314/CEE), definiendo en su Título III un conjunto de medidas destinadas a atenuar los efectos de los sobrecostes de abastecimiento dada la situación geográfica excepcional del archipiélago.

En este sentido y por lo que se refiere a los productos agrícolas esenciales para el consumo o la transformación en las islas, la acción comunitaria consiste , dentro de los límites de las necesidades del mercado canario, y habida cuenta de las producciones locales y los flujos comerciales tradicionales en

Eximir de la exacción reguladora y/o derecho de aduana a la importación de productos originarios de países terceros, así como permitir, en condiciones equivalentes, el abastecimiento de productos comunitarios de intervención o disponibles en el mercado de la Comunidad.

Tras esta breve reseña histórica, nos encontramos con que Canarias al entrar de forma plena en la Comunidad **pierde** su condición de "país tercero" a efectos aduaneros y comerciales, y su derecho a adquirir en la Comunidad productos restituidos, es decir, con subvenciones a la exportación.

Para solventar este problema y permitir que el usuario final siguiera suministrándose de productos originarios del resto de la Unión Europea en condiciones equivalentes a las anteriores a la integración, se crea, tal y como se ha expuesto, el REA, lo que implica que las mercancías acogidas al mismo, reciben una subvención en destino.



CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL
DE CANARIAS

En último término, el principal objetivo que se persigue con este régimen es el de que la repercusión de las ventajas económicas derivadas de la exoneración de la exacción reguladora o de los derechos de aduana, o de la ayuda comunitaria en caso de que los productos abastecidos procedan del resto de la Comunidad, llegue hasta el consumidor-usuario final.

Regulación:

Es en el Reglamento (CCE) nº 1601/91 del Consejo, donde se establecen las medidas específicas para paliar los problemas derivados de la lejanía e insularidad de las islas en lo que se refiere a determinados productos agrarios.

A tal efecto, en su artículo 2, se recoge la necesidad de que en cada campaña se elabore un **Plan de Previsiones de Abastecimiento**, el cual podrá revisarse a lo largo de la misma en función de las necesidades de las islas y teniendo en cuenta la producción local y las corrientes comerciales tradicionales.

En cuanto al estado de ejecución y en particular de las cantidades disponibles del Plan, las autoridades competentes publican mensualmente un cuadro en el que se recogen los 69 productos REA y en el que aparece el balance total, el disponible mensual, la cantidad máxima que puede solicitar cada operador y el total para toda Canarias. Esta detallada información se expone en las Direcciones Territoriales de Comercio, y en las delegaciones de la Consejería de Economía y Hacienda de ambas provincias, con el objeto de dar la mayor transparencia posible a la ejecución del Plan, además de informar a los operadores de cuales son las cantidades disponibles hasta el momento de su publicación cuando vayan a presentar las solicitudes de cada producto.

Así mismo, y con objeto de evitar cualquier desviación de tráfico, los productos que se beneficien del REA, no podrán volver a exportarse a terceros



CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL
DE CANARIAS

países, ni volver a expedirse a otras partes de la Comunidad. Únicamente en el caso de transformación de los productos en el archipiélago, la citada prohibición no se aplica a las exportaciones tradicionales ni a las expediciones tradicionales destinadas al resto de la Comunidad.

Mecanismos de funcionamiento:

En un principio la gestión de las medidas anteriormente enunciadas, se recogieron en el Reglamento (CEE) nº 1695/92 de la Comisión, que a grandes rasgos se podrían sintetizar en :

Para productos importados de terceros países se establecen dos tipos de certificados. Los **certificados de importación** exigibles para determinados productos procedentes de terceros países que se consideran sensibles para la Comunidad; y los **certificados de exención**, los cuales se solicitan en el caso de que los productos importados no necesiten presentar un certificado de importación.

Para productos procedentes de la Comunidad, es necesario solicitar un **certificado de ayuda**, cuya expedición quedaba supeditada a la constitución de una garantía y cuyo importe se fijaba por cada uno de los productos en cuestión. Dicha ayuda se abonaba previa presentación del certificado totalmente imputado y en un plazo de 2 meses a partir del día de presentación de la solicitud salvo en caso de fuerza mayor o en caso de que se hubiera iniciado una investigación administrativa sobre el derecho a la ayuda. En cuanto al importe aplicable de la misma sería aquel que estuviera en vigor el día de presentación de solicitud del certificado.

En ambos casos, únicamente pueden ser expedidos por las autoridades competentes, que en la actualidad radican en las Direcciones Territoriales de Comercio y en las delegaciones de la Consejería de Economía y Hacienda de ambas provincias.



CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL DE CANARIAS

También, y atendiendo a la propia gestión de los certificados, se recogía que la prueba de utilización de los mismos debería presentarse dentro de los 30 días siguientes al vencimiento del plazo de validez del certificado, salvo en caso de fuerza mayor.

Por último, dentro de las medidas más destacables del citado reglamento, se establecía la posibilidad de cesión del producto o del propio certificado entre los distintos operadores.

III.- VALORACIÓN ACTUAL

Tras dos años de funcionamiento, no correspondientes a años naturales, sino establecidos por períodos anuales comprendidos entre el 1 de julio de un año y el 30 de junio del siguiente, se detectaron una serie de irregularidades en el funcionamiento anteriormente explicado, entre las que podríamos destacar:

- Posibles fraudes de algunos operadores en la gestión de los certificados, dando lugar al nacimiento, en la opinión pública, de un sentimiento de desconfianza hacia todo el colectivo.
- Posibles irregularidades en el cobro de las ayudas del REA.
- Posibilidad de que alguna de las actividades reexportadoras, beneficiarias de las ayudas REA en la compra de materias primas, constituyesen una actividad fraudulenta.
- Existencia de partidas en el balance que tras haberse agotado para algunos productos, no se ampliaron de acuerdo con lo establecido en el artículo 2 del Reglamento (CE) nº 1601/92, sino que se les aplicaron “contingentes”, lo que originó una sobrevaloración de las cantidades solicitadas por los grandes operadores, dejando fuera a los pequeños que no tenían capacidad de solicitar grandes cantidades y por tanto



CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL
DE CANARIAS

altas garantías, para que a la hora del reparto les correspondiese al menos la cantidad que realmente necesitaban. Además, esta situación de escasa flexibilidad y agilidad de las demandas de las islas en cada momento generaba grandes problemas de desabastecimiento.

- El hecho de que la solicitud de certificado no requiriese de ninguna documentación previa que asegurara la utilización del mismo, junto con la posibilidad de ceder tanto el producto como el certificado, favorecían la especulación sobre los mismos.

Todas estas consideraciones motivaron inspecciones desde todos los ámbitos, incluida la Comunidad Europea, que desembocaron, fruto de la experiencia que habían tenido los distintos operadores en los años precedentes, en la redacción de una nueva regulación, el Reglamento (CEE) nº 2790/94 de la Comisión, que va a afectar a todos los sectores y a través del cual se modifica el sistema de gestión hasta ese momento vigente (30 de noviembre de 1994), con el objeto de adecuarlo a la realidad de la operativa comercial canaria.

El nuevo texto continúa reconociendo los tres tipos de certificados existentes aunque contempla una serie de modificaciones en su funcionamiento, que tienen por objeto, por una parte, simplificar y acelerar el procedimiento de expedición de certificados, principalmente mediante la supresión de la obligación general de constituir previamente una garantía y, por otra, potenciar el control y seguimiento de las operaciones, proporcionando a las autoridades gestoras los instrumentos necesarios para garantizar el logro de los objetivos perseguidos por el régimen.

Así, se recoge la división de balances, separando las ayudas destinadas a las industrias de transformación y el acondicionamiento de las



CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL
DE CANARIAS

destinadas a consumo directo, ambas establecidas tras los oportunos estudios sectoriales.

Resulta también innovador que para la expedición de los certificados sea necesario que el operador se haya inscrito previamente en un registro llevado por las autoridades competentes, que en la actualidad recae en las Direcciones Territoriales de Comercio y en las delegaciones de la Consejería de Economía y Hacienda de ambas provincias.

Desde el punto de vista de los plazos también se introducen cambios, teniéndose que presentar los certificados ante las autoridades competentes, a fin de cumplir los trámites aduaneros, en un plazo máximo de **seis días hábiles**, frente a los treinta días que se establecían en el reglamento anterior, a partir de la fecha de desembarque de las mercancías, las cuales deberán presentarse en lotes separados correspondientes a cada uno de los certificados presentados.

Los certificados se imputarán totalmente cuando se cumplan los trámites aduaneros, y la prueba de imputación se aceptará en un plazo de seis días hábiles a partir del cumplimiento de estos trámites.

Haciendo referencia únicamente a los "*certificados de ayuda*", decir que la validez de los mismos se fija en función del plazo de realización del transporte, aunque en ningún caso podrá ser superior a dos meses desde la fecha de expedición del certificado, y que su pago se efectúa previa presentación del certificado **totalmente utilizado**, y no únicamente imputado, por las autoridades competentes en un plazo de cincuenta días, frente al plazo de dos meses del reglamento anterior.

También, y con el fin de evitar especulaciones con los certificados, desaparece la posibilidad de cesión del producto o del certificado por parte de los titulares de los mismos.



CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL
DE CANARIAS

Al igual que sucedía en el reglamento anterior, en caso de que el estado de ejecución del plan de previsiones ponga de relieve, para un determinado producto, que se ha producido un aumento significativo de solicitudes de certificados, poniendo en peligro la consecución de uno o varios objetivos del REA, las autoridades competentes lo comunicarán a la Comisión, la cual adoptará cuantas medidas sean necesarias para garantizar el abastecimiento de productos esenciales a las islas, teniendo en cuenta las mercancías disponibles y las exigencias de los sectores prioritarios.

Sin perjuicio de las medidas adoptadas por la Comisión, en caso de que se limite la expedición de certificados, las autoridades competentes aplicarán a todas las solicitudes pendientes un porcentaje uniforme de reducción.

Control de la ejecución del sistema:

En relación a las medidas a adoptar para controlar la repercusión efectiva de las ventajas de la exoneración de los derechos de importación o de la concesión de la ayuda comunitaria, destaca la posibilidad de comprobar los márgenes comerciales y los precios aplicados por los diferentes operadores interesados.

En caso de incumplimiento, por parte del operador, de los requisitos que, como se vio anteriormente, se le exigen, las autoridades competentes podrán recuperar las ventajas concedidas al titular del certificado y, según la gravedad del incumplimiento, suspenderlo del registro con carácter provisional e incluso anularlo.

Por otra parte, cuando el titular de un certificado no realice la importación o la introducción prevista, su derecho a pedir certificados se suspenderá por un período de sesenta días desde la fecha de expiración del certificado. Después de dicho período, la emisión de certificados ulteriores se



CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL DE CANARIAS

subordinará a la constitución de una garantía igual al importe de la ventaja a conceder.

Los controles físicos en el momento de la importación, la introducción, la exportación, la expedición, la reexportación y la reexpedición de productos agrícolas que se realicen en Canarias, deberán cubrir en algunos casos una muestra representativa del 10% de los certificados presentados, mientras que en otros deberán cubrir un 20% de la muestra. En casos especiales, la Comisión podrá solicitar la aplicación de otros porcentajes de control.

A estas consideraciones, observadas en el desarrollo del nuevo reglamento, hay que añadir la situación de desconcierto que provocó el Gobierno de Canarias al publicar en el BOCA tres decretos que le asignaban, a partir del día 15 de febrero de 1995, las competencias en materia de control del registro de operadores, expedición de los certificados de ayuda y la tramitación del pago de las mismas. Es por ello que existen, en la actualidad, dos registros de operadores: el de la Dirección Territorial de Comercio y el del Gobierno de Canarias.

IV.- CONCLUSIONES

De todo lo anteriormente expuesto, el Consejo Económico y Social quiere resaltar que la existencia de un Régimen Específico para Canarias ha supuesto uno de los mecanismos fundamentales y compensatorios a la hora de hacer realidad la integración de Canarias en la U.E., ya **que ha evitado el incremento de precios en los productos acogidos al REA**, como consecuencia de la pérdida de las anteriores restituciones a la exportación Comunitaria. Su importancia es tal, que el Consejo considera que de no haber existido dicho Régimen, se hubiera tenido que crear un instrumento similar que garantizase el buen funcionamiento de la Economía Canaria.

De la documentación valorada por el CES se desprende que durante 1995 los productos del grupo de alimentación acogidos al REA **no han sido los**



CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL
DE CANARIAS

causantes del comportamiento inflacionista del IPC en Canarias. No obstante, el Consejo advierte sobre los efectos inflacionistas que a corto y medio plazo se generarían en Canarias como consecuencia de la disminución o desaparición, según los casos, de las ayudas que tienen determinados productos alimenticios sujetos al sistema REA.

No obstante convendría considerar **la incorporación al REA de nuevos productos alimentarios así como instrumentos que pudieran influir en el diferencial de precios al consumo entre Canarias y el resto de la Unión Europea.**

Por último, teniendo en cuenta que parte de los objetivos perseguidos por el REA se han “diluido” en estos cuatro años por diferentes motivos: caída de las restituciones comunitarias a las que las ayudas del REA están asimiladas como consecuencia de la reforma de la PAC; disciplina presupuestaria comunitaria y compromisos suscritos en la Ronda Uruguay (GATT); así como la propia conceptualización temporal del instrumento, el Consejo Económico y Social advierte sobre la necesidad de establecer un **sistema de ayudas estable y permanente** en el cual, dichas ayudas comunitarias se alejen de las restituciones vigentes, garantizando, en el tiempo, la existencia de medidas que atenúen los sobrecostes de abastecimiento, dada la situación geográfica excepcional del archipiélago canario.

V.- RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS DE ACTUACIÓN

Dado que en el año 1995 ha de llevarse a cabo la revisión del REA en el ámbito de la revisión del POSEICAN, el Consejo Económico y Social cree oportuno, atendiendo a lo anteriormente expuesto, hacer las siguientes recomendaciones:



CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL
DE CANARIAS

1º. En orden a la mejor eficiencia de los mecanismos de gestión del REA habría que introducir determinadas modificaciones:

a) Ampliar el plazo de 6 días hábiles, previstos para la imputación de los certificados. Este plazo, considerado en muchos casos insuficiente, se viene pretendiendo ampliar pero aún no existe la norma comunitaria que lo contemple.

b) Incorporación en el REA de los mecanismos de prefijación anticipada de ayudas, etc... en analogía a lo establecido en el Régimen Común para las exportaciones comunitarias.

2º. Revisión de los contingentes para determinados productos, en función de la verdadera dimensión del consumo regional y sus diversas fuentes de abastecimiento (sectores productivos internos: ganaderos e industriales, e importaciones), ya que en algunos casos se ha detectado que la estadística oficial es errónea y confusa.

3º. Necesidad de que sea un único organismo el que asuma todas las competencias en materia de gestión del REA, o bien, que exista una homologación y armonización en las condiciones exigidas a los operadores para inscribirse en el correspondiente registro, tal y como se especifica en el Reglamento 2790/94 de la Comisión.

En cualquier caso, el Consejo cree que han de mejorarse los mecanismos de coordinación entre todos los organismos competentes en la gestión del REA, ya sean autonómicos o nacionales.

4ª. El Consejo opina que ha de existir una total transparencia en el funcionamiento del REA, por lo que recomienda la publicación, por



CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL
DE CANARIAS

parte de todos los Organismos con competencias en la gestión del REA, de todos aquellos trabajos de inspección y control en el ejercicio de sus competencias, informando a la opinión pública sobre los resultados obtenidos al objeto de evitar polémicas que perjudican, en último término, la imagen del REA.

- 5ª. Dado que la interpretación y regulación actual de las corrientes tradicionales de comercio se están convirtiendo en un grave obstáculo que limita y cercena las posibilidades de reexportación o reexpedición para productos transformados en las islas con materias primas REA, el Consejo ve necesario flexibilizar los criterios interpretativos, para garantizar cierta actividad en los sectores productivos Canarios.
- 6ª. Con el fin de comprobar el efecto de las ayudas sobre los precios finales, se debería instar a la Administración a un seguimiento del diferencial de precios Península-Canarias de los productos REA, en especial aquellos donde el número reducido de operadores pueda poner en cuestión el traslado de las subvenciones al precio final.
- 7ª. El Consejo Económico y Social advierte sobre la necesidad de establecer un **sistema de ayudas estable y permanente** en el cual, dichas ayudas comunitarias se alejen de las restituciones vigentes, garantizando, en el tiempo, la existencia de medidas que atenúen los sobrecostes de abastecimiento, dada la situación geográfica excepcional del archipiélago canario.

EL PRESIDENTE
DEL CONSEJO

EL SECRETARIO GENERAL
DEL CONSEJO

Fdo.: Alberto Cabré de León

Fdo.: Carlos J. Valcárcel Rodríguez