

VISIÓN GENERAL DE LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN EN CANARIAS

CARLOS PORTUGUÉS CARRILLO

Cuerpo Superior de Administradores de la Comunidad Autónoma de Canarias,
escala de Administradores Generales

La agricultura ha ocupado desde el principio de la humanidad una posición de fundamental relevancia en el mantenimiento del tejido económico y social de cualquier territorio. Cuando el ser humano pasó, de recolectar frutos y cazar las fieras que los hombres encontraban en su camino, a cultivar los campos y a domesticar a los animales comenzó un proceso continuo de fijación de la población que ha llegado hasta nuestros días.

En tiempos más recientes, se ha pretendido, sin embargo, que la ocupación del territorio puede abstraerse de factores tan importantes como la garantía de un suministro estable de alimentos y así se han propugnado desarrollos económicos en territorios carentes de las más mínimas condiciones básicas para el abastecimiento no sólo de alimentos, sino incluso de bienes tan básicos como el agua.

El Programa de Opciones específicas por el alejamiento y la insularidad de Canarias, el POSEICAN, parte de la idea de que Canarias, como territorio ultraperiférico de la Unión Europea, esto es, alejado, fragmentado y con

condiciones orográficas complejas, ha de propugnar tender hacia una autosuficiencia alimentaria. Al igual que en los logaritmos matemáticos, la frase "tender a" parte de la idea de que nunca se lograría conseguir esa autosuficiencia. Debido precisamente a esa dificultad, las autoridades comunitarias y canarias han diseñado este programa que tiende a potenciar nuestra agricultura y nuestra ganadería, pero al mismo tiempo garantizar la introducción en el Archipiélago de productos básicos a precios razonables, teniendo en cuenta los sobrecostes que soporta nuestra economía.

De todas estas cuestiones, se ocupará este número especial de la Revista Hacienda Canaria en un momento en que la crisis económica y financiera ocupa toda nuestra atención y en el que surgen opiniones controvertidas sobre estos mecanismos y sobre el delicado equilibrio que se impone entre la promoción de la producción interior y el mantenimiento de unos suministros adecuados para el consumidor canario a unos precios razonables.

De la conjunción entre producción interior e importaciones se ocupa el artículo de Juan S. Nuez Yáñez y Manuel Redondo Zaera, relativo a la balanza agroalimentaria de Canarias, del que sin duda se extraen consecuencias muy importantes para delimitar lo que podemos producir en este archipiélago y lo que necesariamente tendremos que seguir importando.

Por otro lado, Antonio J. Olivera Herrera y David Padrón Marrero realizan una aproximación teórica al complejo tema del impacto del Régimen Específico de Abastecimiento sobre el nivel de precios en Canarias.

Sin perjuicio de éstos y de los demás análisis sectoriales que se presentarán a continuación, consideramos oportuno realizar una introducción general a todos los artículos, aportando una pequeña reseña histórica que nos ayude a comprender mejor el diseño y articulación del Poseican; y, en definitiva, la razón de ser de este entramado de mecanismos que, en ocasiones, pueden parecer contradictorios, pero que tienen todos un encaje mucho más claro cuando se aprecia la visión de conjunto.

1. El diseño de una política agraria específica para Canarias: el encaje entre la política agraria comunitaria y el desarrollo histórico de la agricultura canaria

Si nos fijamos en la historia de la construcción europea podemos observar que, tras la segunda guerra mundial, la agricultura¹

constituyó una de las principales preocupaciones de los fundadores del Tratado de Roma, tras la debacle producida en toda Europa. De este modo, uno de los principales objetivos de este Tratado fue precisamente el de garantizar un abastecimiento estable y suficiente de productos alimenticios a los ciudadanos europeos. La Política Agraria Común que surgió de este Tratado ofrecía, por tanto, unas garantías y unas ventajas innegables a los agricultores y ganaderos europeos.

En Canarias, las especiales condiciones del archipiélago, con una orografía compleja, un territorio limitado y un clima mayoritariamente seco, han dado lugar a una agricultura que ha tenido que hacer frente a lo largo de la historia a numerosas adversidades, no sólo para ser competitiva, sino incluso para poder abastecer a sus propios habitantes. Son más que conocidas las "hambrunas" que afectaron en el pasado a algunas de nuestras islas y que llevaron a muchos de sus habitantes a procurar su sustento más allá de los mares que nos rodean.

Sin embargo, coincidiendo con esta insuficiencia en el abastecimiento de ciertos productos básicos, históricamente se han sucedido en nuestro Archipiélago distintos ciclos económicos que han tenido como elemento común la presencia casi exclusiva de un producto agrícola, ya fuera el vino, la caña de azúcar o la cochinilla.

La explotación de estos productos llegó a ser tan rentable en cada uno de esos períodos que, no sólo se convirtió en el sus-

¹ A lo largo de esta introducción se utilizarán los términos agricultura y agrario para incluir tanto los aspectos exclusivamente agrícolas como los ganaderos con el objeto de simplificar la exposición.

tento de la economía de sus habitantes, sino que se convirtieron en productos de exportación conocidos en toda Europa, dando lugar a un considerable incremento de riqueza para los productores y exportadores canarios. Por ello, algunos autores calificaron en su día al turismo como el último "monocultivo" de las islas Canarias, generador del último ciclo económico que estamos viviendo, lo cual, como veremos, ha de verse acompañado de muchos matices.

La progresiva terciarización de nuestra economía, y el peso predominante que ha ocupado el sector turístico en ella, no puede verse aisladamente sin la coexistencia de este sector con los otros sectores tradicionales, como la agricultura y la industria, básicamente, la industria agroalimentaria.

A pesar del escaso y decreciente valor que ocupa la agricultura en nuestras cifras macroeconómicas, la importancia de la misma es fundamental como cohesionador del resto de nuestro tejido económico. No podemos olvidarnos de que el turismo en Canarias, como en tantos otros sitios, tiene una gran dependencia de la agricultura dada la importancia de ésta en el paisaje y en la conservación del territorio. Asimismo, la industria agroalimentaria depende también en gran medida de nuestra agricultura y de nuestra ganadería, y algo tan básico como es el suministro de agua a la población en Canarias no podría entenderse sin el esfuerzo realizado en épocas pasadas a través de la excavación de galerías y la construcción de pozos para poder regar nuestros campos.

Afortunadamente, al contrario de lo que sucedió en épocas pasadas, la diversificación de la economía de nuestra región se considera un elemento fundamental de nuestro desarrollo. De este modo, todos los sectores económicos de nuestro Archipiélago son generadores de empleo y riqueza, pero es que, además, están muy entrelazados, de modo que las dificultades que pueda tener un sector terminan afectando a los demás. Por ello, una vez más, es de resaltar la importancia de nuestra agricultura, que va mucho más allá de la cifra que ocupe en el valor añadido bruto que aporta a nuestra economía.

Centrándonos, por consiguiente, en el sector agrícola y en las políticas comunitarias hacia el mismo, podemos destacar que la regulación de las políticas agrarias diseñadas para Canarias es heredera de la historia reciente de nuestra agricultura. Así, a lo largo de todo el siglo XX, nuestra agricultura se dividió claramente en dos subsectores. Por un lado, lo que ha venido en denominarse la agricultura "de exportación", localizada en unos pocos productos, básicamente, plátano, tomates, pepinos, flores y plantas ornamentales y, en algunos momentos, otros productos semitropicales como aguacates o papayas. Por otro lado, una agricultura y una ganadería dirigida al mercado interior, con menor desarrollo y, consiguientemente, menor profesionalización, en la que se encuentran las frutas y hortalizas tradicionales, destacando dentro de éstas el cultivo de la papa.

Las negociaciones de adhesión de España a las Comunidades Europeas plantearon, por lo que respecta a Canarias, la sal-

vanguardia de nuestro régimen económico y fiscal tradicional, dentro de cuyas disposiciones, se encontraban algunas relativas a los mercados agrícolas.

Así, con el objeto de salvaguardar el Régimen Económico-Fiscal canario, dentro de una situación completamente nueva, como era la incorporación de nuestro país a un área económica en un proceso de integración política cada vez mayor, se acordó la inclusión de las islas Canarias en el ámbito territorial de la Comunidad, al igual que el resto del Estado español, con aplicación de todo el acervo comunitario, de conformidad con lo previsto en el apartado primero del artículo 25 del Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas. No obstante, las peculiaridades de nuestra región dieron lugar a un régimen especial que estaba recogido, básicamente, en los apartados 2 y 3 de este mismo artículo y en el Protocolo nº 2 anexo a dicha Acta.

Así, a finales de los años 70 y principios de los 80 del pasado siglo, Canarias contaba en el sector agrícola con un producto claramente diferenciado de los demás, por la extensión de su cultivo, por su volumen de ventas y, en definitiva, por su cifra de negocios y su presencia en otros mercados, básicamente en el mercado peninsular. Desde la Ley 30/1972 existía para el plátano lo que se denominaba como "reserva del mercado peninsular" (artículo 9, apartado a) de esta Ley), mecanismo que consistía en imposibilitar la entrada en territorio español de plátanos procedentes de otros territorios, mediante la imposición de restricciones cuantitativas

a la entrada, garantizando así la salida comercial de nuestra producción.

Una vez salvaguardado nuestro principal producto de exportación, los negociadores de la época consideraron preferible la no incorporación de Canarias a la Política Agrícola Común, salvo por lo que respecta a los aspectos estructurales, y así quedó recogido en el apartado 2 del artículo 25 del Acta de Adhesión, el cuál se remite, a su vez al Protocolo nº 2 al Acta de Adhesión.

2. La integración diferenciada del Archipiélago en el Acta de Adhesión de España: el Protocolo nº 2

Conforme a este régimen diferenciado del que hemos venido hablando, las islas Canarias quedaron fuera de la Unión Aduanera y de las Políticas Comercial, Agrícola y Pesquera (salvo para determinados aspectos, como las disposiciones estructurales), y fuera del ámbito de aplicación del IVA.

Al situarse el Archipiélago fuera de la Unión Aduanera y de la Política Comercial se establecieron unas normas para regular los intercambios de mercancías entre las Islas y el resto de la Comunidad. El Protocolo nº 2 distinguía, a estos efectos, entre exportaciones de Canarias a la Comunidad de productos originarios de Canarias e importaciones en Canarias de productos procedentes tanto de la Comunidad, como de terceros países.

Por lo que respecta a las exportaciones (o en la terminología actual, expediciones) a la Comunidad, el Protocolo nº 2 separaba netamente cuatro tipos de productos:

- productos de la pesca
- productos agrícolas
- tabaco
- productos industriales

El artículo 4 recogía los aspectos agrícolas. Al igual que ocurría con el sector pesquero, se establecían unos contingentes anuales para determinados productos (incluidos en el Anexo A del Protocolo nº 2), distinguiendo entre el resto de España y el resto de la Comunidad. Para el resto de España el sistema no era excesivamente restrictivo (salvo si consideramos la existencia del contingente dentro de un mismo país) puesto que dentro del contingente los productos entraban con exención de derechos de aduanas desde el primer momento y sin aplicación de exacciones agrarias.

Por el contrario, para el resto de la Comunidad, mercado tradicional de muchas de nuestras exportaciones agrícolas, la exención de derechos aduaneros se produciría en una clara discriminación con respecto a los productos peninsulares puesto que los productos canarios, aún dentro del contingente, eran obligados a pagar precios de referencia e incluso gravámenes compensatorios, como consecuencia de la aplicación de un mecanismo compensatorio a los intercambios. Ello situaba a nuestros productos en una clara desventaja frente a la agricultura peninsular y frente a otros países mediterráneos con los que la Comunidad había firmado acuerdos preferenciales, los cuáles, dentro del mismo período transitorio que se aplicaba a Canarias no estaban sometidos a estos requisitos más gravosos.

Por lo que respecta al plátano, la "reserva del mercado peninsular" quedó garantizada hasta el 31 de diciembre de 1995; es decir, con un carácter transitorio, por un periodo de diez años desde la adhesión. Situación que, sin embargo, se modificó con la introducción del mercado único y la posterior adopción de la organización común de mercados del plátano.

Desde el momento en que España se incorporó al Mercado Común, las ventajas competitivas que nos garantizaba nuestro régimen económico-fiscal pasaron, sin embargo, a actuar en contra nuestra.

Por un lado, la merma de recursos procedentes del arbitrio insular a la entrada de mercancías colocaba a nuestros Cabildos en una precaria situación financiera; era preciso buscar un mecanismo que les permitiera seguir manteniendo su autonomía financiera.

Por otro lado, el plátano canario, nuestro principal producto de exportación no tenía asegurado su futuro dada la abolición de fronteras que suponía el mercado interior y la inseguridad acerca del grado de protección de dicha producción en la futura organización común de mercado. Sin embargo, el problema afectaba a todo el conjunto del sector agrícola, no sólo al plátano.

Nuestras producciones de tomates y otras hortalizas, así como de cultivos semi-tropicales habían logrado, desde los años 70, penetrar en los mercados europeos con una cuota de mercado cada vez mayor. La incorporación de nuestro país a la Comunidad Europea, supuso para estos productos una

fuerte competencia. Por un lado, entraban en la Comunidad, desde el resto de España y Portugal, sin pagar precios de referencia, ni gravámenes compensatorios. Por otro lado, la agricultura peninsular sí había entrado plenamente en la Comunidad y se beneficiaba desde el primer momento de todas las ayudas del FEOGA Garantía.

A los problemas del sector agrícola se añadían los del sector pesquero. Las capturas entre 1986 y 1990 cayeron casi un 30 % y numerosas empresas transformadoras del Archipiélago se vieron obligadas a cerrar. A la no inclusión en la Política Pesquera Común se sumaron los problemas derivados de los Acuerdos de Pesca con Marruecos y Mauritania; y, sobre todo, el ventajoso régimen del primero de estos países, a la hora de exportar sus productos a la Comunidad.

Por estos motivos y, tras un intenso debate en nuestra región, el Parlamento de Canarias solicitó el 21 de diciembre de 1989 al Gobierno español que iniciara los trámites para la modificación del régimen de adhesión del Archipiélago en el sentido de una mayor profundización y aplicación de las políticas comunitarias, tal como estaba previsto en el apartado 4º del artículo 25 del Acta de Adhesión.

3. El Reglamento (CEE) nº 1911/91 y la Decisión 91/314/CEE por la que se adopta el programa Poseican

Como resultado de la solicitud anteriormente mencionada, el 26 de junio de 1991, el Consejo de las Comunidades Europeas aprobó dos disposiciones normativas que

supusieron una profunda transformación de nuestro régimen de integración en las Comunidades Europeas. Estas normas son, el Reglamento (CEE) nº 1911 del Consejo, relativo a la aplicación de las disposiciones del Derecho comunitario en las islas Canarias (en adelante el Reglamento), y la Decisión del Consejo 91/314/CEE de 26 de junio de 1991 por la que se establece un programa de opciones específicas por la lejanía e insularidad de las islas Canarias, (programa POSEICAN).

La aprobación de estas normas supone, tal como establece el artículo 1 del Reglamento, la aplicación en las islas Canarias de las disposiciones de los Tratados y de los actos de las instituciones de las Comunidades Europeas para los que se habían previsto excepciones en el Acta de Adhesión, salvo las particularidades que estas mismas normas prevén y que, a continuación se exponen:

Por lo que respecta a la aplicación de la Política Agraria Común, el artículo 2 del Reglamento establece el régimen aplicable a la misma.

Dentro de este artículo, los apartados dos y tres son fundamentales para entender cuáles son nuestras especiales condiciones de integración en el ámbito de la agricultura. Por un lado, el apartado 3, señalaba que "la aplicación de la política agraria común deberá tener en cuenta las características específicas de las producciones canarias"; esto es, no significaba una carta en blanco para modificar la normativa agrícola, pero sí constituía una base jurídica suficiente para

introducir modificaciones y adaptaciones en los Reglamentos comunitarios cuando tuvieran que aplicarse en el archipiélago.

De esta manera, se estableció un régimen específico para las ayudas agrícolas que, a efectos meramente didácticos, podríamos dividir en tres grandes bloques: en primer lugar, las medidas de apoyo a los productos ganaderos; en segundo lugar, las medidas en favor de los productos vegetales y por último, las disposiciones específicas, entre las que se encuentran medidas de carácter estructural.

Por lo que respecta a las medidas de apoyo a los productos ganaderos, las medidas recogidas en el Poseican han comprendido tradicionalmente:

- *ayudas a la adquisición de animales reproductores.*
- *ayudas al ganado vacuno, ovino y caprino.*
- *ayudas al consumo de leche fresca de vaca producida en Canarias.*
- *ayudas a las actividades de producción y comercialización de los productos locales en los sectores de ganadería y productos lácteos.*

En cuanto a las medidas en favor de los productos vegetales, partiendo de la distinción ya señalada entre agricultura de exportación y agricultura dirigida al mercado interior, se establecieron distintos tipos de medidas:

La agricultura de exportación ha estado centrada, como se ha señalado, en pocos productos, básicamente: plátanos, tomates, flores y plantas ornamentales, pepinos, pimientos, habichuelas y berenjenas. Para estas producciones, el objetivo a largo plazo y al que se han dirigido las ayudas del Poseican es la diversificación y la mejora de la calidad de los productos. Así, desde el primer momento se planteó una ayuda que se conoce como ayuda para los contratos de campaña cuyo objetivo general es la celebración de acuerdos estables entre productores canarios y operadores comunitarios, compensando los gastos originados por el transporte y constituyendo una de las más importantes que contempla el Poseican.

A partir del año 2001 se incluyó al tomate dentro de los productos que pueden acogerse a estas ayudas, aunque limitando el importe de la ayuda, así como el límite global de producto susceptible de recibirla.

Para la agricultura dirigida al mercado interior (papas, cebollas, viñedo y otras hortalizas), el Poseican estableció otro tipo de ayudas que abarcan básicamente los siguientes sectores: viñedo, papas, tabaco y miel.

A su vez, en el año 2001 también se modificaron las medidas dirigidas al mercado interior introduciéndose la posibilidad de conceder ayudas a los productores de fruta, hortalizas, raíces y tubérculos alimenticios, flores y plantas vivas de los capítulos 6, 7 y 8 de la nomenclatura combinada, recolectados en las islas Canarias y destinados al abastecimiento del mercado canario.

Por otra parte, el Poseican recogía también una serie de derogaciones estructurales que suponían la posibilidad de conceder este tipo de ayudas en casos en los que en el resto de la Comunidad no se conceden, además de no exigirse determinados requisitos en las Islas, o de aumentar los porcentajes de inversión autorizados en el resto de la Comunidad Europea. Actualmente todo este tipo de derogaciones estructurales está recogido directamente en el Programa de Desarrollo Rural, en lugar de recogerse expresamente en los Reglamentos comunitarios que han modificado el Poseican.

Entre las disposiciones específicas, se contemplaba también la financiación por parte de la Comunidad Europea de un logotipo para diferenciar, identificar y promocionar los productos canarios dentro de la orientación general a la producción de calidad.

Beatriz Barrera Vera y Fernando Segura Cebada presentan en este número especial dedicado al Poseican dos artículos, uno referido al impacto de las medidas agrícolas del Posei en el periodo 1993-2006 y otro relativo al análisis del nuevo "Programa comunitario de apoyo a las producciones agrarias de Canarias", que es el resultado de la asunción de competencias en esta materia por el Gobierno de Canarias, tras la adopción del Reglamento (CE) nº 247/2006, tal como se verá en el último apartado de esta introducción.

Por otro lado, además de aplicarse en Canarias en las condiciones en vigor en la España peninsular (artículo 2, apartado 1),

se estableció que la Política Agraria Común habría de estar subordinada a la creación de un régimen específico de abastecimiento (REA) (artículo 2, apartado 2), el cual permitiría mantener las condiciones de abastecimientos de productos básicos para el consumo del archipiélago en condiciones equivalentes a las existentes antes del cambio de régimen. Es decir, la creación del REA forma parte de nuestras condiciones de integración en la Unión Europea, como un elemento indisociable de la misma.

Por su parte en la Decisión 91/314/CEE por la que se adopta el programa POSEICAN se definen las líneas generales de las medidas que se habrán de aprobar y aplicar para tener en cuenta las especificidades y limitaciones del Archipiélago, entre las que se encuentra el Régimen Específico de Abastecimiento (en adelante, REA).

El REA puede ser definido, sintéticamente, como un sistema que pretende paliar los sobrecostos de abastecimiento que soportan los productos alimenticios debido a la situación geográfica y de lejanía del Archipiélago de los mercados internacional y comunitario. Tiene, pues, como finalidad el abastecimiento de las regiones ultraperiféricas a precios razonables de productos agrarios básicos para el consumo local o para la transformación en estas regiones.

Las características básicas del REA se pueden sintetizar en las siguientes:

- Establecimiento de una lista limitada de productos a los que se aplica el REA.

- Determinación de las cantidades de esos productos acogidos al REA, mediante planes de previsiones aprobados para cada campaña y revisables en función de las necesidades del mercado canario, teniendo en cuenta la producción local y las corrientes comerciales tradicionales.
- Exoneración de exacciones reguladoras o derechos de aduana a la importación de productos incluidos en el REA, dentro de las cantidades autorizadas, cuando procedan de terceros países.
- Establecimiento de un régimen de ayudas para dichos productos cuando procedan de la Comunidad.
- Establecimiento de medidas que garanticen la repercusión de las ayudas sobre los costes de producción y los precios pagados por el usuario final.

Así pues, básicamente se podría decir que el REA es un sistema de doble entrada, que permite que la cantidad de referencia de los productos acogidos pueda importarse en Canarias, de un país no comunitario a precio internacional (sin pago de aranceles) o, de la Comunidad Europea, normalmente de precios más elevados, con una ayuda que compense esa diferencia de precios.

Con carácter general, el régimen estaba inicialmente regulado en el Reglamento (CEE) nº 1601/92 del Consejo, de 15 de junio de 1992 sobre medidas específicas en favor

de las islas Canarias relativas a determinados productos agrarios y, en un primer momento, por el Reglamento (CEE) nº 1695/94 y posteriormente por el Reglamento (CEE) nº 2790/94 de la Comisión, de 16 de noviembre de 1994 por el que se establecían las disposiciones de aplicación del régimen de abastecimiento específico de determinados productos agrícolas a las islas Canarias, acompañados de una multitud de Reglamentos de desarrollo y aplicación sectoriales, todos ellos derogados en la actualidad.

En estos momentos, la normativa básica del REA la constituyen:

- el Reglamento (CE) nº 247/2006, del Consejo, de 30 de enero de 2006, por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola a favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión.
- el Reglamento (CE) nº 793/2006 de la Comisión, de 12 de abril de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento anterior, y
- el Plan de previsiones de abastecimiento notificado por el Gobierno de Canarias a la Comisión Europea, aprobado por ésta y publicado en el Boletín Oficial de Canarias.

El Gobierno de Canarias ha creado unas Comisiones de Seguimiento y Coordinación del REA con funciones de seguimiento y control del mismo y en las que están representados los distintos órganos administrativos con competencias en la materia y los representantes de los sectores afectados.

El artículo 2 del Reglamento (CE) nº 247/2006 permite el establecimiento de un régimen específico de abastecimiento que puede ser de aplicación a los productos agrícolas enumerados en el Anexo I del Tratado (incluyendo las preparaciones lácteas recogidas en el artículo 6 de este Reglamento), siempre que éstos resulten esenciales para el consumo humano o para la elaboración de otros productos o como insumos agrícolas. En la actualidad, la lista de productos está recogida en el Plan de previsiones de abastecimiento y es la siguiente:

Los productos incluidos en el Plan de abastecimiento deben ser todos ellos productos del Anexo I del Tratado CE, con la excepción recogida en el artículo 6, que prevé la posibilidad de incluir también los preparados lácteos de los códigos NC 1901 90 99 y NC 2106 90 92 destinados a la transformación industrial, durante un periodo transitorio comprendido entre el 1 de enero de 2006 y el 31 de diciembre de 2009.

El Plan de abastecimiento vigente incluye a todos los productos que ya se acogían al REA en virtud del Anexo I del Reglamento (CE) nº 1454/2001; es decir, a los productos que ya estaban bajo este régimen a 31 de diciembre de 2005, con las siguientes nuevas inclusiones: almidón, como materia prima de uso industrial destinada a la elaboración de la cerveza y determinados insumos agrícolas destinados a la alimentación del ganado: paja, raigras deshidratado, pulpa de remolacha y pellets de girasol.

- carne de bovino fresca y refrigerada (código NC 0201)

- carne de bovino congelada (código NC 0202)
- carne de porcino congelada (código NC 0203 21, 0203 22, 0203 29)
- carne de pollo congelada (códigos NC 0207 12, 0207 14)
- productos lácteos:
 - leche líquida (código NC 0401)
 - leche concentrada o en polvo (código NC 0402)
 - mantequilla (código NC 0405)
 - quesos (códigos NC 0406 30; 0406 90)
 - preparados lácteos para niños (código NC 2106 90 92)
 - sin materias grasas animales (código NC 1901 90 99)
 - huevos deshidratados (para las industrias alimentarias) (código NC 0408)
 - patatas de siembra (código NC 0701 10 00)
 - cereales y productos a base de cereales destinados a la alimentación animal y humana:
 - trigo blando (código NC 1001)
 - cebada (código NC 1003)
 - avena (código NC 1004)
 - maíz (código NC 1005)
 - sémola de trigo duro (código NC 1103 11)
 - sémola de maíz (código NC 1103 13)
 - malta (código NC 1107)
 - glucosa (código NC 1702)
 - paja (código NC 1213)
 - alfalfa y raigras (código NC 1214)
 - pulpa de remolacha (código NC 2303)
 - soja (código NC 2304)
 - girasol (código NC 2306)
 - almidón (código NC 1108)
 - lúpulo (código NC 1210)
 - arroz (código NC 1006)
 - aceites vegetales (códigos NC 1507 a 1516)
 - azúcares (códigos NC 1701, 1702)

- zumos de frutas concentrados (materias primas) distintos de las que se benefician del artículo 9 del presente Reglamento, excepto los melocotones (códigos NC 2007 99, 2008)

A lo largo de los quince años de existencia del REA se han introducido nuevos productos, básicamente productos para la alimentación de animales como la harina y pellets de alfalfa y las tortas de soja y se han suprimido otros en los que había una fuerte polémica con respecto a la competencia que producían con los productos locales, como es el caso del vino de mesa. Debe tenerse en cuenta también la introducción de animales reproductores, que es una ayuda agraria del Poseican, que estuvo incluida dentro del REA, pero que ahora mismo no está incluida en el Plan de provisiones de abastecimiento porque forma parte del Poseican agrícola que gestiona la Consejería de Agricultura.

La planificación del REA se inicia, cada campaña, con la definición de las necesidades anuales de cada uno de los productos acogidos a dicho régimen, y con la elaboración de un primer balance-propuesta de aprovisionamiento en las Comisiones de Seguimiento y Coordinación del REA, para que sea aprobado por el Gobierno de Canarias, quien la remitirá al Gobierno Central para que, a su vez, la eleve a la Comisión Europea.

Los planes de provisiones de abastecimiento de los distintos productos acogidos al REA (en adelante, balances de aprovisionamiento) se aprueban, para cada campaña, por el Gobierno de Canarias. Los primeros balances de aprovisionamiento del REA

entraron en vigor a partir del 1 de julio de 1992.

El artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 1601/92 (hoy derogado) establecía que, además de la posibilidad de importar los productos acogidos al REA directamente de un tercer país sin derechos de aduana o exacciones reguladoras, "el abastecimiento de las Islas Canarias se realizará asimismo mediante el envío de productos comunitarios de existencias públicas de intervención o disponibles en el mercado de la Comunidad, en condiciones equivalentes para el usuario final a la ventaja resultante de la exoneración de los derechos de importación de esos mismos productos originarios de terceros países".

Aún sin una disposición legal que lo explicitara claramente, la previsión del artículo 3 equivalía en la práctica a un cálculo de las ayudas mínimas en función de las cantidades previstas para productos análogos en concepto de "restituciones a la exportación"; es lo que popularmente se ha dado en llamar "la vinculación del REA a las restituciones".

Resulta, pues, indispensable, aclarar brevemente el concepto de "restituciones a la exportación". Las restituciones a la exportación constituyen una parte integrante del régimen de precios, considerado indispensable para asegurar el establecimiento global de una organización común de mercado (en adelante, OCM). Permiten la presencia en los mercados mundiales de los productos comunitarios, normalmente de precios más elevados. El valor o importe de la restitución a la exportación se establece por la Comisión de la CE, como diferencias entre los precios del

mercado interior comunitario, en la zona que se estime oportuno considerar, y el precio del mercado mundial; constituye, pues, una especie de subvención que permite al productor comunitario exportar a precios competitivos.

En definitiva, y de una manera simplista, el método de cálculo de las ayudas REA por parte de la Comisión consistía, pues, en considerar que la diferencia entre el precio mundial y el precio comunitario de los productos considerados era precisamente igual a la restitución a la exportación aplicada para ese producto.

Este sistema, sin embargo, presentaba ciertas deficiencias:

- por una parte, para algunos productos las restituciones eran muy bajas o no existían en absoluto, con lo que se veían abocados a perder la ayuda o a que se viera fijada de manera arbitraria en base a una decisión "política" (situación que se produjo, por ejemplo, en el caso de los cereales);
- por otra parte, el sistema de restituciones estaba condenado a evolucionar a la baja o incluso a desaparecer como consecuencia de los resultados de las negociaciones agrícolas en el seno de la Organización Mundial de Comercio, arrastrando en este descenso a las ayudas REA;
- por último, este sistema de cálculo de las ayudas no incluía la consideración

de los sobrecostes asociados a la lejanía, la insularidad y la ultraperiferia.

A la vista de esta situación, las negociaciones para la revisión del REA incluían entre sus objetivos principales el de disponer de una garantía de ayudas mínimas que asegurara el abastecimiento de las RUP, que se fijaran de manera estable y se calcularan con independencia de las restituciones, incluyendo los sobrecostes de lejanía, insularidad y ultraperiferia antes mencionados, cuestiones éstas a las que pretenden dar cumplimiento los nuevos planes de abastecimiento aprobados por el Gobierno desde la entrada en vigor del Reglamento (CE) nº 247/2006.

Por lo que respecta a la repercusión de la ayuda, los mecanismos de control que ha establecido el Gobierno de Canarias para la efectiva repercusión de las ayudas, combinan el principio de aplicación de la ayuda en beneficio del usuario final del producto subvencionado con el respeto de los principios de una economía libre de mercado, en donde los precios y márgenes de las empresas se fijan en función de las fuerzas del mercado.

A modo de síntesis los mecanismos y las actuaciones de control que se realizan en el ámbito del REA se clasifican en tres niveles:

- En un primer nivel estarían los *controles de tipo administrativo*, complementados con los controles físicos realizados por la Dirección General de Aduanas de conformidad con lo establecido en el Reglamento (CE) nº 247/2006, y los controles especiales de carácter veterinario sobre animales

vivos importados. Estos controles actúan sobre los directos receptores de la ayuda como operadores del régimen y siguen, de manera reforzada, las indicaciones de la normativa comunitaria sobre el Régimen Específico de Abastecimiento.

- En segundo lugar, también sobre los directos perceptores de las ayudas, se realizan una serie de *controles financieros* que siguen los requisitos establecidos por la normativa comunitaria y que, eventualmente, se extienden a segundos operadores en los canales normales de distribución cuando hay vinculación económica y jurídica fuerte. Estos controles, no sólo buscan la repercusión directa de la ayuda por parte del operador, sino también el cumplimiento de los requisitos que establece la normativa comunitaria para la importación con ayuda de determinados productos (en concreto, de los animales vivos). En este segundo nivel, llevado a la práctica por la intervención General de la Comunidad Autónoma, complementando la acción de la Intervención General del Estado, se procede al control financiero de las empresas que operan en el régimen según un plan de control y selección de empresas realizado a priori. Dichos planes son comunicados a las autoridades comunitarias y se realizan en cumplimiento del Reglamento (CEE) nº 4045/89 del Consejo, en donde se establecen los umbrales para la selección de empresas sujetas a investiga-

ción financiera y la metodología genérica a aplicar.

Lidia Pereira Saavedra y Agustín Ojeda Vega analizan en el artículo que se recoge en este número el control sobre las ayudas establecidas al amparo del Poseican, es decir no sólo éstas del REA sino las de todo el programa de apoyo a las producciones locales.

- El tercer nivel tiene un carácter más amplio y a la vez más global, abarcando a todos los agentes que actúan en la cadena de distribución agroalimentaria, desarrollándose con dos enfoques diferentes. Uno de tipo *macroeconómico*, en donde se realiza un seguimiento de los niveles de precios de los productos incluidos en el régimen, según diferentes metodologías, comparando dicha evolución con la que tiene lugar en otras cestas de bienes diferentes. Un segundo enfoque metodológico, de carácter *microeconómico*, persigue evaluar la transparencia de los mercados y del sistema agroalimentario en su conjunto, a través del estudio de la concentración de los operadores, de las cadenas de distribución y de otras variables relevantes para la repercusión de la ayuda.

Por último, por lo que respecta a la gestión del REA en Canarias, se incluye un trabajo de Rafael Molina Petit y María Luisa Rey Rey que aborda este tema. A continuación se hace una síntesis de los trámites necesarios para que un operador pueda beneficiarse de las

ayudas del REA, en base a lo dispuesto en el Convenio suscrito entre la Consejería de Economía y Hacienda y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio² sobre la presentación telemática de certificados de ayuda, coordinación de registros de operadores e intercambio de información en el marco del Régimen Específico de Abastecimiento. (Precisamente la distribución de competencias entre Canarias y el Estado en materia de este Régimen es objeto de análisis en este número por Fernando Ríos Rull e Israel Expósito Suárez):

- Inscripción en el Registro de Operadores: para beneficiarse de las ayudas, lo primero que debe hacer un agente económico es solicitar la inscripción en el Registro de Operadores. Para la inscripción en el Registro será necesario cumplir una serie de requisitos y aportar la documentación exigida.
- Solicitud del certificado: el operador dispone de unos plazos determinados desde el desembarco de la mercancía para solicitar el certificado (certificado de ayuda, si el producto proviene de la UE; o certificado de exención de derechos de aduana y exacciones reguladoras, si el producto proviene de un tercer país), junto al que debe aportar factura de compra, conocimiento de embarque y documento de despacho de la mercancía en origen (o certificado de origen). Estos trámites se pueden realizar actualmente en la

Direcciones Territoriales de Comercio de la Administración General del Estado o en las sedes de la empresa pública PROEXCA, S.A.

- Despacho de la mercancía: una vez expedido el certificado correspondiente, se procede al despacho de la mercancía, se obtiene el Documento Único Aduanero (DUA) y se procede a la imputación del Certificado en la Aduana.
- Devolución del certificado imputado: el operador dispone de un plazo de treinta días para devolver el certificado imputado al organismo emisor desde la ultimación del despacho aduanero, al objeto de que éste pueda comprobar que la introducción o importación se ha realizado correctamente.
- La ayuda se abonará por el Organismo Pagador de los fondos europeos agrícolas, adscrito a la Viceconsejería de Agricultura, en el plazo de 90 días a partir de la presentación del certificado de ayuda utilizado, según la Encomienda de gestión a este organismo para la realización de los pagos del REA³.

En todo caso, para mayor información sobre el Régimen Específico de Abastecimiento, este número contempla otros dos artículos específicos sobre esta cuestión, por

² BOC nº 31, de 12 de febrero de 2007.

³ Resolución de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de 14 de julio de 2008 (BOC nº 164, de 18 de agosto de 2008).

una parte Antonio Martínez Muñoa analiza el Plan de abastecimiento de Canarias en 2007: balances de aprovisionamiento y ayudas; y, por otro lado, Luis Díez Mateo hace especial hincapié en las exportaciones y expediciones en el marco del Régimen Específico de Abastecimiento de Canarias.

4. La aplicación del artículo 299 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea en el ámbito agrícola

El artículo 299.2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea tal como fue modificado por el Tratado de Ámsterdam establece:

“Las disposiciones del presente Tratado se aplicarán a los departamentos franceses de Ultramar, las Azores, Madeira y las islas Canarias.

No obstante, teniendo en cuenta la situación estructural social y económica de los departamentos franceses de ultramar, las azores, Madeira y las islas Canarias, caracterizada por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo, el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará medidas específicas orientadas, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación del presente Tratado

en dichas regiones, incluidas las políticas comunes.

El Consejo, al adoptar las medidas pertinentes contempladas en el párrafo segundo, tendrá en cuenta ámbitos tales como las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales comunitarios”.

Como señalan numerosos Informes de la Comisión Europea⁴, este precepto del Tratado “...ni es una simple declaración ni un régimen de excepción generalizado, sino que debe conducir a la creación de un régimen específico que tenga en cuenta todas las limitaciones a que se ven sometidas estas regiones por su situación ultraperiférica y que no suponga menoscabo alguno para la coherencia del derecho comunitario y del mercado interior” (apartado II, párrafo segundo del informe).

El Reglamento (CEE) nº 1911/91 establecía en su artículo 2, apartado 3 que la aplicación de la Política Agraria Común debería tener en cuenta las características específicas de las producciones canarias. Tras la adopción del artículo 299.2 del Tratado CE, las políticas agrícola y pesquera son expresamente mencionadas entre aquellas políticas en las que el Consejo adoptará medidas pertinentes para tener en cuenta las dificultades específicas del Archipiélago.

⁴ Entre otros, “Informe de 14 de marzo de 2000 (COM (2000) 147 final) sobre las medidas destinadas a aplicar el apartado 2 del artículo 299. Las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea”.

Con esta nueva base jurídica se ha adoptado el Reglamento (CE) nº 247/2006 del Consejo, de 30 de enero de 2006, por el que se aprueban medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea (DOUE nº L 42, de 14.2.2006). A su vez, el Reglamento (CE) nº 793/2006 de la Comisión, de 12 de abril de 2006, establece las disposiciones de aplicación del mismo.

Tras la adopción de estos Reglamentos, el Gobierno de Canarias ha asumido competencias muy importantes en la gestión de las medidas agrarias específicas y del Régimen específico de abastecimiento. Así, el Gobierno de Canarias elabora desde el año 2006, un programa anual, aplicable por primera vez en la campaña 2007, en el que se recogen, por un lado el programa de apoyo a favor de las producciones locales y, por otro lado, el plan de previsiones de abastecimiento en el que constan los productos, sus cantidades y los importes de la ayuda para el abastecimiento a partir de la Comunidad, siempre dentro de la dotación financiera concedida por la Comisión Europea. Estas competencias hasta esta modificación residían en la Comisión Europea.

La dotación financiera de este programa está establecida en el artículo 23 del Reglamento (CE) nº 247/2006. De conformidad con esta disposición, el Programa general que incluye el plan de previsiones de abastecimiento y el programa de medidas específicas a favor de las producciones agrícolas locales cuenta con una dotación

anual de 127,3 millones de euros, de los cuales hasta un máximo de 72,7 millones de euros podrán destinarse al REA.

Tras la incorporación de las ayudas al plátano, la cifra de 127,3 millones de euros ha aumentado hasta 268,4 millones de euros con efectos a partir del ejercicio financiero de 2008. En otro de los artículos de este número especial, Álvaro González Cossío analiza esta nueva ayuda al sector de producción de plátanos de Canarias que se ha incluido en el programa Poseican, según esta nueva filosofía de la Comisión Europea de ir incorporando todas las especialidades de las regiones ultraperiféricas en el ámbito agrario en los distintos programas Posei.

Tras esta breve introducción, a continuación Marcos M. Pascual González realiza un análisis de esta normativa comunitaria en su artículo sobre la aplicación de medidas específicas en el sector agrícola a favor de las regiones ultraperiféricas, en el que hace especial referencia en su aplicación a Canarias.

Por último, en la sección de documentación, Victoria Nakoura González incluye los Reglamentos (CE) nº 247/2006 y (CE) nº 793/2006, tantas veces mencionados, así como las Órdenes de 10 de noviembre de 2006 y 12 de septiembre de 2007 por las que se da publicidad a las medidas previstas en el programa comunitario de apoyo a las producciones agrarias de Canarias, incluyendo ésta última las ayudas al plátano.