

EL NUEVO “PROGRAMA COMUNITARIO DE APOYO A LAS PRODUCCIONES AGRARIAS DE CANARIAS”

FERNANDO SEGURA CEBADA

Jefe de Servicio de Estudios, Análisis Sectorial y Coordinación
Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación

BEATRIZ BARRERA VERA

Jefa de Servicio de Asuntos Europeos y Auditoría Interna
Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación

SUMARIO

- I. Introducción.
- II. Objetivos de la reforma.
- III. Condiciones de los programas.
- IV. El Programa Comunitario de Apoyo a las Producciones Agrarias de Canarias.
 - A) Diagnóstico inicial y objetivos
 - B) Medidas incluidas en el Programa
- V. Procedimiento de modificación del Programa.
- VI. Conclusiones.

Resumen del contenido:

Los nuevos programas de apoyo a las producciones agrarias locales establecidos en el artículo 9 del Reglamento (CE) nº 247/2006 del Consejo, como nuevo instrumento de ayuda a las producciones agrarias ultraperiféricas, han supuesto un importante cambio de enfoque con respecto al anterior régimen de ayudas. En el presente artículo se resumen las principales características de este nuevo régimen y su implementación para Canarias en el “Programa Comunitario de Apoyo a las Producciones Agrarias de Canarias”.

I. INTRODUCCIÓN

La producción agraria de Canarias ha tenido, desde su integración en la Política Agrícola Común (PAC), un apoyo fundamental en el POSEICAN. Este programa se instrumentó, inicialmente, a través del Reglamento (CEE) nº 1601/92 del Consejo, de 15 de junio, sobre medidas específicas a favor de las islas Canarias relativas a determinados productos agrarios, como un conjunto de medidas destinadas a paliar los condicionantes de nuestra agricultura y ganadería debidos al alejamiento, insularidad, fragmentación del territorio y las dificultades derivadas de su posición geográfica, orografía y las limitaciones económicas de nuestro archipiélago. Estas políticas tuvieron su continuación en el Reglamento (CE) nº 1454/2001 del Consejo, de 28 de junio, por el que se aprueban medidas específicas en favor de las Islas Canarias en relación con determinados productos agrícolas y por el que se deroga el Reglamento (CEE) nº 1601/92, reforzadas por el reconocimiento de Canarias como Región Ultraperiférica de la Unión Europea en virtud del artículo 299.2

del Tratado de Ámsterdam, el 2 de octubre de 1997.

El artículo 9, del Reglamento (CE) nº 247/2006, introduce una tercera etapa en las políticas de apoyo comunitario a las producciones agrarias de Canarias, al establecer la creación de programas de apoyo conteniendo un conjunto de medidas diseñadas y gestionadas, en el caso de Canarias, por el Gobierno de Canarias, correspondiendo a la Comisión Europea la aprobación de las mismas, al igual que en el caso del Régimen Específico de Abastecimientos (REA).

II. OBJETIVOS DE LA REFORMA

Cuando la Comisión remite la propuesta de Reglamento al Consejo¹, en octubre de 2004, en la exposición de motivos evalúa favorablemente el efecto de las medidas entonces en vigor, tanto en su objetivo de fomento de la agricultura en las regiones ultraperiféricas como en lo relativo a la mejora del abastecimiento de productos agrícolas. Sin embargo, encuentra que la gestión de los distintos POSEI resulta rígida.

¹ COM(2004) 687 final de 28 de octubre de 2004

En el caso de los regímenes de apoyo a las producciones locales de las RUP, se aplicaban en aquel momento 56 medidas diferentes distribuidas entre los tres programas, POSEICAN, POSEIDOM Y POSEIMA. La adaptación de estas medidas, plasmadas en sus respectivos Reglamentos del Consejo, requería un procedimiento legislativo interinstitucional que, teniendo en cuenta su aplicación a regiones pequeñas y sus fichas presupuestarias reducidas (en comparación a la extensión de la UE y los presupuestos de la Política Agraria Común, respectivamente), resultaba excesivamente prolijo, lo que resultaba en falta de rapidez en la actuación y dificultaba la adaptación de las medidas a las características específicas de cada RUP.

En consecuencia, la Comisión se proponía proporcionar un régimen de apoyo basado en un planteamiento que permitiese implantar un método participativo para la adopción de decisiones y facilitase la rápida adaptación de las medidas, de modo que fuera posible tener en cuenta, también en su dimensión temporal, las características específicas cada RUP.

Teniendo en cuenta este planteamiento, el nuevo régimen de ayudas establece la creación de Programas de Apoyo a las producciones agrarias locales.

III. CONDICIONES DE LOS PROGRAMAS

Los límites fijados a las medidas incluyen que estas fueran, lógicamente, compatibles con el derecho comunitario y coherentes con las restantes políticas comunitarias (Artículo 11, Reglamento (CE) nº 247/2006). En este

aspecto, el Reglamento exige, específicamente, que se debe garantizar la coherencia de las medidas del Programa con los instrumentos de la Política Agraria Común (PAC), especialmente con las organizaciones comunes de mercado (OCM), la política de desarrollo rural y las políticas orientadas a la calidad de los productos, el bienestar animal y la protección del medio ambiente.

En particular, el Reglamento impide la financiación de cualquier medida:

- a) *"que suponga una ayuda suplementaria para los regímenes de primas o de ayudas establecidos en el marco de una organización común de mercado, salvo en caso de necesidades excepcionales justificadas por criterios objetivos;*
- b) *que suponga una ayuda para proyectos de investigación, para medidas de apoyo a proyectos de investigación o para medidas que puedan optar a la financiación comunitaria con arreglo a la Decisión 90/424/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1990, relativa a determinados gastos en el sector veterinario ;*
- c) *que suponga una ayuda a las medidas incluidas en el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) nº 1257/1999 y del Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)."*

De estas últimas tres limitaciones expresas, sólo la última de ellas ha supuesto alguna dificultad práctica en el caso del Programa para Canarias. En efecto, tal como había evolucionado la PAC, en el momento de redactar el borrador del primer Programa, a principios de 2006, a excepción de la ayuda al plátano, todas las ayudas a la producción que se aplicaban en Canarias y que procedían de las distintas OCM habían quedado incluidas en el conjunto de ayudas establecido en el Reglamento (CE) nº 1454/2001, cuyo régimen de ayudas quedaba derogado y sustituido por el establecido en virtud del Reglamento (CE) nº 247/2006.

Este era el caso, por ejemplo, de las primas para el ganado bovino y ovino-caprino que, antes reguladas por sus respectivas OCM, habían quedado incluidas en el desacoplamiento y el régimen de pago único por explotación impuestos por la reforma de la PAC mediante el Reglamento (CE) nº 1782/2003. Al permitir este Reglamento la exclusión de las RUP del régimen de pago único, se modificó el Reglamento (CE) nº 1454/2001 para permitir la permanencia de un régimen de ayudas a las producciones de estas especies ganaderas en Canarias. En casos como este, la incoherencia no podía darse.

La limitación introducida por el apartado b) tampoco fue un obstáculo, puesto que es fácil evitar esta colisión. Las medidas de este tipo se articulan, normalmente, por otras vías.

El apartado c), sin embargo, implica que cualquier medida que pudiera quedar cubierta por una de las medidas enumeradas en el Reglamento (CE) nº 1698/2005, que describe las medidas que pueden potestativamente incluirse en los Programas de Desarrollo Rural para el periodo 2007-2013, no podía introducirse en los Programas. Como consecuencia:

- a) Una medida que se venía aplicando en virtud del artículo 7 del Reglamento (CE) nº 1454/2001², "Apoyo y Asesoramiento Técnico", y cuyo objeto era prestar apoyo y asesoramiento técnico a las explotaciones ganaderas, cuyo efecto se había considerado muy positivo por lo que se deseaba darle continuidad en el nuevo Programa, resultaba excluida al colisionar con las medidas de asesoramiento previstas para el Desarrollo Rural. De hecho, cualquier iniciativa relacionada con la calidad puede *a priori* encontrarse en este caso, puesto que el apoyo a los agricultores que participan en programas con este fin quedan englobados entre las medidas del Eje 1, letra c) de los Programas de Desarrollo Rural (PDR) 2007-2013.
- b) Las medidas que incluían primas especiales para las razas autóctonas han originado ciertos problemas, puesto que la Comisión ha mostrado su preocupación de que se solapen con las contempladas en el Eje 2 para la "conservación de recursos

² Dicho artículo permitía establecer un programa quinquenal de apoyo a las actividades de producción y comercialización de los productos locales en los sectores de la ganadería y los productos lácteos, orientado a fomentar la calidad en las producciones ganaderas.

genéticos". Sin embargo, bajo el Reglamento (CE) nº 1454/2001 se venían pagando primas especiales a especies autóctonas.

- c) En líneas generales, resulta muy difícil incorporar al Programa en el futuro medidas distintas de las ayudas a la producción o la comercialización, puesto que las iniciativas destinadas a mejorar la competitividad, fomentar la calidad o dar promoción a los productos pueden colisionar fácilmente con las medidas establecidas para el Desarrollo Rural.

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 (CE) nº 247/2006, introdujo limitaciones de una orientación muy diferente. Las ayudas por la comercialización de productos de las RUP en el Resto de la UE quedaban limitadas al 10% del valor de la producción comercializada, pudiendo llegar al 13% en el caso de que el productor fuera una agrupación, asociación u organización de productores (artículo 22), esto es, en la misma cuantía que la ayuda establecida en la anterior ayuda establecida por el artículo 10, del Reglamento (CE) nº 1454/2001.

En cuanto al tomate, el artículo 23, del Reglamento (CE) nº 793/2006 limita la cuantía de la ayuda a 3,60 euros por cada 100 kilogramos, lo que significaba un aumento considerable con respecto a la ayuda que se venía aplicando anteriormente (de 0,72 euros por cada 100 kilogramos, casi una quinta parte), pero que, teniendo en cuenta la grave crisis

que atraviesa este sector agrícola en Canarias, se ha mostrado insuficiente.

IV. EL PROGRAMA COMUNITARIO DE APOYO A LAS PRODUCCIONES AGRARIAS DE CANARIAS

A) DIAGNÓSTICO INICIAL Y OBJETIVOS

La estrategia del Programa se orientó en cinco líneas de actuación:

Mantenimiento de las actividades agrarias tradicionales para salvaguardar el tejido económico y social de las zonas rurales y evitar daños al paisaje tradicional y al medio ambiente debidos al abandono de las explotaciones: La papa y la viña son los dos principales cultivos en las explotaciones agrícolas de las zonas de medianías. Tanto el Reglamento (CEE) nº 1601/92 como el (CE) nº 1454/2001 incorporaron ayudas a la hectárea cultivada de papas de consumo y a las vides destinadas a la producción de vinos de calidad producidos en regiones determinadas (v.c.p.r.d.). Dado el elevado valor medioambiental y paisajístico de estos cultivos así como su alto valor social en muchas zonas rurales, se incorporaron a este Programa medidas que den continuidad a las ayudas mencionadas.

En lo relativo a la ganadería, la peculiar orografía y condiciones climáticas de Canarias hacen que en nuestra cabaña ganadera tenga especial protagonismo el ganado caprino. Las razas caprinas autóctonas de Canarias están especialmente adaptadas a las condiciones climáticas de las islas. La

ganadería ovina, si bien cuenta con un número más reducido de cabezas, juega un papel complementario al del ganado caprino. Además, la producción vacuna se ha enfrentado durante los últimos años a especiales dificultades. El artículo 5, del Reglamento (CE) nº 1454/2001, establecía ayudas para estas especies ganaderas cuyo efecto debía continuarse, por lo que en el Programa se incluyeron medidas destinadas a dar continuidad a las mismas. De igual manera, las ayudas a la producción de miel de calidad de abeja negra canaria otorgadas en virtud del artículo 17. del Reglamento (CE) nº 1454/2001, también se integraron en este Programa a través de una medida específica.

Las medidas orientadas a la ganadería se complementan con la inclusión en el Plan del Régimen Específico de Abastecimientos de nuevos insumos agrarios destinados a la alimentación animal (paja, raigras deshidratado, pulpa de remolacha y pellets de girasol) y el incremento de los importes de las ayudas destinadas a los restantes insumos ya recogidos en el Régimen anterior (trigo blando, cebada, maíz, avena, alfalfa y soja).

Incrementar el porcentaje actual de autoabastecimiento de los productos frescos en Canarias: Aunque el mercado interior de Canarias se ha expandido considerablemente en los últimos años, debido a un importante aumento de población, la producción agraria local ha perdido en general cuota de mercado, debido a la falta de competitividad derivada de nuestra condición ultraperiférica, la fragmentación del mercado y los condicionantes orográficos. En este sentido, se consideraba conveniente mantener, con

ciertas modificaciones, algunas de las ayudas aplicadas en virtud del Reglamento (CE) nº 1454/2001, como, por ejemplo:

- Las ayudas a los productos agrícolas destinados al mercado interior (artículo 9 del Reglamento nº 1454/2001) que constituyeron un valioso instrumento para permitir la permanencia de producciones de hortalizas, frutas y flores destinadas al mercado interior;
- la ayuda al consumo humano de productos de leche de vaca de origen local (artículo 8 del mismo Reglamento) que colaboró a mantener una producción láctea que cubre una parte de la demanda interior.

En consecuencia, era necesario incorporar a este Programa medidas que dieran continuidad a estas ayudas destinadas a la comercialización y el consumo de los productos destinados al mercado interior, además de introducir nuevas medidas con idéntico fin para otros, como los productos lácteos de caprino y ovino y la carne de bovino.

Facilitar el acceso de la producción canaria a otros mercados para mantener su actual volumen de envíos: La lejanía de los mercados europeos, la fragmentación del territorio y las limitaciones impuestas por la difícil orografía, entre otros, imponen condiciones especialmente dificultosas a las producciones Canarias destinadas a otros mercados. Desde el Reglamento (CEE) nº 1601/92, al posterior Reglamento (CE) nº 1454/2001, las medidas destinadas a facilitar la comercialización de las producciones fuera

de Canarias, fomentando la celebración de contratos de campaña, fueron un importante elemento para el mantenimiento de una agricultura dinámica y moderna. A pesar de ello, el volumen de expedición de tomate ha descendido significativamente, disminuyendo la superficie en cultivo desde 3.546 hectáreas en 1998 hasta 2.439 en 2004, desapareciendo un gran número de explotaciones dedicadas a este producto. La aplicación de medidas que frenen este descenso y prolonguen el efecto beneficioso de las ayudas a la celebración de contratos de campaña, se consideraron un elemento principal del Programa, con las limitaciones anteriormente indicadas.

Al incorporarse la ayuda al plátano a este programa a partir del año 2007, mediante la reforma del Reglamento (CE) nº 247/2006, por el Reglamento (CE) nº 2013/2006 del Consejo, de 19 de diciembre, la nueva ayuda al plátano se diseñó para cubrir, principalmente, con este objetivo.

Fomentar la integración de los agricultores y ganaderos en Agrupaciones y Organizaciones de Productores: Las Agrupaciones y Organizaciones de Productores fomentan la concentración de la oferta, permitiendo a los agricultores y ganaderos asociados concurrir a un mercado en el que la gran distribución tiene un peso determinante. Además, la aplicación de economías de escala mediante el uso de medios y la compra en común permite incrementar la competitividad de los productos. Las entidades asociativas permiten que se proporcione asistencia técnica a los socios que les permita satisfacer a un mercado cada vez más exigente. Los anteriores regímenes

de ayudas POSEICAN habían introducido medidas tendentes a fomentar la integración en las organizaciones de productores, mediante el pago de ayudas más elevadas a los productores englobados en las mismas. Siempre que fue posible, las nuevas medidas se diseñaron para seguir también esta línea.

Fomentar las producciones agrarias de calidad: El alejamiento y la escasa dimensión económica de las explotaciones agrarias canarias dificultan el acceso a la innovación y la obtención de producciones de calidad. Por ello y teniendo en cuenta las características del actual comercio de productos agrarios, el fomento de la calidad es un objetivo necesario. A estos efectos, se incluyó una medida de ayuda a la innovación y la calidad en las producciones ganaderas, considerando que este subsector tiene especial necesidad de este tipo de ayudas. Otro ejemplo, de esta línea de actuación es la ayuda al viñedo, pagadera exclusivamente a las superficies de cultivo inscritas en los correspondientes Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen.

Cada una de las medidas, fue diseñada para actuar en una o varias de estas líneas, tratando de prolongar los efectos positivos del anterior régimen de ayudas y reforzando las medidas destinadas a aquellos sectores que, como el vacuno, no habían tenido una buena evolución. A través de esta estrategia, se pretendía alcanzar los siguientes objetivos:

- **En el ámbito social:** Mediante el mantenimiento de las actividades agrarias claves se busca mantener el

tejido social de las zonas rurales y los modos de vida tradicionales. En particular, el efecto de este Programa debe reflejarse en el mantenimiento del empleo en la agricultura.

- **En el ámbito medioambiental:** Evitando el abandono de los cultivos, especialmente, de viña y papa, se hace una contribución decisiva para la conservación del paisaje y de los elementos relacionados con la producción agraria que lo conforman. Las ayudas al ganado caprino y ovino, junto con incentivos especiales para las razas autóctonas de ganado vacuno y abeja, deben permitir la conservación de las particularidades genéticas de las razas propias de Canarias. El control que se verifica del cumplimiento de la Condicionalidad, que afecta, no sólo a las producciones agrarias objeto de ayuda, sino a toda la explotación, ejerce de estímulo para que el agricultor cumpla todos los Reglamentos y Directivas medioambientales. De esta manera, con las medidas del

Programa, debe conseguirse un efecto global beneficioso para la conservación del medioambiente.

- **En el ámbito económico:** El fomento de las producciones de calidad debe tender a afianzar la viabilidad económica del sector agrario. Las ayudas destinadas a fomentar la comercialización deben contribuir a frenar el declive en los envíos a otros mercados y a estabilizar las producciones destinadas al mercado interior.

B) MEDIDAS INCLUIDAS EN EL PROGRAMA

El Programa incluyó inicialmente dieciséis medidas, algunas de ellas desglosadas en submedidas, totalizando un total de veintiuna ayudas diferentes. La inclusión de la ayuda al plátano en el Programa (que no trataremos, puesto que es objeto de un artículo específico en este mismo número) elevó el total de ayudas a veintidós a partir de 2007. Las medidas y sus fichas financieras pueden verse en la siguiente tabla.

TABLA 1
CUADRO FINANCIERO GENERAL DEL "PROGRAMA COMUNITARIO DE APOYO
A LAS PRODUCCIONES AGRARIAS DE CANARIAS"

	(Euros/año)
<i>I.1 Ayuda a la comercialización local de frutas, hortalizas, raíces y tubérculos alimenticios, flores y plantas vivas recolectadas en Canarias</i>	15.736.000
<i>I.1.1 Frutas y Hortalizas</i>	13.401.000
<i>I.1.2 Plantas vivas, flores y esquejes</i>	2.335.000
<i>I.2 Ayuda para la comercialización fuera de Canarias de frutas, hortalizas, plantas ornamentales, flores y esquejes</i>	14.600.000
<i>I.2.1 Frutas, Hortalizas (excepto tomate), Plantas Medicinales, Flores y Plantas Vivas</i>	5.600.000
<i>I.2.2 Tomate</i>	9.000.000
<i>I.3 Ayuda por hectárea para el mantenimiento del cultivo de vides destinadas a la producción de vinos de calidad producidos en regiones determinadas (v.c.p.r.d.)</i>	2.460.000
<i>I.4 Ayuda por hectárea para el cultivo de la papa de mesa</i>	1.820.000
<i>I.5 Ayuda a los productores de determinados cultivos herbáceos</i>	50.000
<i>I.6 Ayuda a los productores de plátano</i>	141.100.000
Subtotal de Medidas de apoyo a la producción Vegetal	175.766.000
<i>II.1 Ayuda para el suministro de razas puras o razas comerciales originarios de la Comunidad</i>	3.367.500
<i>II.2 Medidas de apoyo al sector vacuno</i>	3.822.700
<i>II.2.1 Prima por nacimiento de vacuno</i>	822.500
<i>II.2.2 Prima por sacrificio de vacuno</i>	2.260.200
<i>II.2.3 Ayuda para la importación de terneros destinados al engorde</i>	240.000
<i>II.2.4 Ayuda a la reposición en vacuno de leche con novillas nacidas en Canarias</i>	500.000
<i>II.3 Medidas de apoyo al sector de caprino y ovino</i>	7.116.000
<i>II.4 Ayuda al consumo humano de productos de leche de vaca de origen local</i>	5.424.000
<i>II.5 Ayuda al consumo humano de carne de vacuno de origen local</i>	300.000
<i>II.6 Ayuda al consumo de productos lácteos elaborados con leche de cabra y oveja de origen local</i>	2.280.000
<i>II.7 Ayuda para la producción de reproductores de porcino en Canarias</i>	252.000
<i>II.8 Ayuda al consumo industrial de carne de origen local</i>	200.000
<i>II.9 Ayuda para la producción de gallinas ponedoras</i>	100.000
<i>II.10 Ayuda para la producción de miel de calidad</i>	525.000
<i>II.11 Ayuda a la innovación y la calidad en las producciones ganaderas</i>	800.000
Subtotal de Medidas de apoyo a la producción animal	24.187.200
Total	199.953.200

I. Medidas de apoyo a la producción vegetal

I.1. Ayuda a la comercialización local de frutas, hortalizas, raíces y tubérculos alimenticios, flores y plantas vivas recolectadas en Canarias

Esta ayuda, ya existente en el anterior régimen de ayudas, consiste en una ayuda para los productores que presenten un programa de producción y comercialización en el mercado local de frutas y hortalizas, papas, plantas vivas, flores y esquejes, de la que están expresamente excluidos los plátanos y los tomates. Mediante la obligación de presentar un programa de producción y comercialización se busca fomentar el uso de los instrumentos de programación por parte de los agricultores y de las cooperativas a fin de estabilizar el suministro a los mercados y minimizar los vaivenes de precios. Actualmente se pueden presentar cuatro programas anuales. La ayuda se paga en función de las cantidades comercializadas de cada producto, con cuantías más altas para los agricultores asociados a asociaciones u organizaciones de productores.

Existen dos submedidas; una destinada a las frutas, hortalizas, raíces y tubérculos y otra destinada a las flores, plantas vivas y esquejes. Esta es un buen ejemplo de una medida que se ha diseñado para seguir simultáneamente varias de las estrategias propuestas, en este caso:

- Trata de fomentar el mantenimiento de ciertos cultivos tradicionales de

medianías actualmente en retroceso, reservando ciertos contingentes de ayudas a sus productos.

- Busca fomentar el asociacionismo, mediante el pago de una ayuda de cuantía mayor a los agricultores integrados en asociaciones y organizaciones de productores.
- Tiene como fin primordial fomentar el autoabastecimiento del mercado local.

I.2. Ayuda para la comercialización fuera de Canarias de frutas, hortalizas, plantas ornamentales, flores y esquejes

Esta ayuda se remonta para los productos distintos del tomate al primer Reglamento POSEICAN, el Reglamento (CEE) nº 1601/92. Se subdivide en dos ayudas (submedidas) diferentes, a fin de respetar los diferentes límites establecidos a las ayudas para el tomate y a las ayudas a los restantes productos destinados a mercados del resto de la UE. En virtud de estos límites, la ayuda al tomate tiene una cuantía fija (3,60 euros por cada 100 kilogramos) y la ayuda a los restantes productos es del 10% del valor del producto o, si el productor pertenece a una asociación u organización de productores, del 13%. En ambos casos, con el fin de fomentar la comercialización de nuestros productos, la ayuda se abona al operador situado fuera de Canarias que los adquiere. Los plátanos, al disponer de una ayuda específica, están expresamente excluidos.

I.3. Ayuda por hectárea para el mantenimiento del cultivo de vides destinadas a la producción de vinos de calidad producidos en regiones determinadas (v.c.p.r.d.)

Esta ayuda por hectárea se ha venido aplicando en Canarias desde el inicio del POSEICAN, Reglamentos (CEE) nº 1601/92 y (CE) nº 1454/2001, y ha contribuido al despegue del sector, por lo que se ha continuado aplicando en el Programa, elevando su cuantía alrededor de un 25%. Para poder percibir la ayuda el viñedo debe estar inscrito en el Consejo Regulador de la Denominación de Origen correspondiente y debe presentar declaración de cosecha.

I.4. Ayuda por hectárea para el cultivo de la papa de mesa

La papa es un cultivo que está localizado fundamentalmente en las "medianías", zonas comprendidas entre trescientos y mil metros de altura sobre el nivel del mar, bien sean las húmedas y frías del norte de las islas, o bien en cultivos bajo riego en las vertientes orientadas al sur, más cálidas y secas. Hay que destacar que debido a la accidentada orografía de estas zonas y la pequeña dimensión de las explotaciones (cultivo en "bancales" o "terrazas artificiales"), la mecanización del cultivo es muy escasa. Esto se traduce en un cultivo muy tradicional, con un alto coste productivo y con escasas posibilidades para competir con las papas que se puedan importar de zonas de producción más competitivas. Sin embargo, la papa, junto al viñedo, es un instrumento fundamental para el sostén de los ecosistemas de "medianías", de fuertes pen-

dientes, manteniendo el suelo y evitando la erosión y la desertización.

Además, este cultivo tiene una importancia destacada en el mantenimiento del entramado social de las zonas rurales, de manera que apoyarlo supone una apuesta importante para el mantenimiento del sector de población dedicado a la agricultura tradicional, con un marcado carácter familiar. Asimismo, constituye un elemento básico en la alimentación canaria donde tenemos el mayor consumo *per cápita* de todo el Estado español (90 Kg. por habitante y año), estando profundamente ligada a la cultura rural tradicional y a la identidad local.

También en este caso se trata de una ayuda que se remonta al Reglamento (CEE) nº 1601/92 y se continuó a través del Reglamento (CE) nº 1454/2001. Considerando que ha contribuido a frenar el declive del cultivo de este producto tradicional y dada la importancia del mismo en términos sociales y medioambientales, se incluyó en el Programa una medida orientada a favorecer el mantenimiento del mismo, incrementando la cuantía desde los 476,76 euros por hectárea hasta los 700. La ayuda puede cobrarse hasta dos veces al año por cada parcela si se obtiene en ella más de una cosecha.

I.5. Ayuda a los productores de determinados cultivos herbáceos

Estas ayudas por superficie, destinadas a cultivos de cereales, leguminosas y proteaginosas para la alimentación animal, se habían venido gestionado, hasta el año 2005, junto con las primas ganaderas de los secto-

res vacuno y ovino-caprino. Estas últimas, en el año 2005, han pasado integrarse en el POSEICAN, por lo que en dicho año las ayudas de superficies de la PAC se tramitaron transitoriamente al amparo del Real Decreto 2353/2004, de 23 de diciembre, y del Real Decreto 1618/2005, de 30 de diciembre. Se ha integrado esta ayuda en el Programa para evitar el potencial impacto negativo de su desaparición en las zonas en las que existían estos cultivos, si bien, como se puede deducir de su escasa ficha financiera, su incidencia es muy escasa.

I.6. Ayuda a los productores de plátano

Esta ayuda se integra en el Programa a partir del año 2007, teniendo su antecedente directo en la ayuda compensatoria establecida en el Reglamento (CEE) nº 404/93 del Consejo (OCM del plátano). Puesto que es objeto de otro artículo en este mismo número, no la describiremos aquí.

II. Medidas de apoyo a la producción animal

II.1. Ayuda para el suministro de razas puras o razas comerciales originarios de la Comunidad

Esta medida también tiene sus orígenes en los inicios del régimen de ayudas POSEICAN. En el Reglamento (CE) nº 1601/92 se encontraba encuadrada dentro del Régimen Específico de Abastecimientos (REA) y consistía en una ayuda para la introducción en Canarias de bovinos, porcinos y conejos reproductores de características especificadas y de pollitas de puesta, con el fin de mejo-

rar la cabaña ganadera local. En el Reglamento (CE) nº 1454/2001 se encuadró esta ayuda entre las medidas de apoyo a la producción agraria local (Título II, "Medidas en favor de las producciones locales", artículo 4), aunque su gestión, regulada en la normativa de desarrollo, se siguió estableciendo conjuntamente con los procedimientos de gestión del REA. En esta nueva etapa, se ha conservado la ayuda basada en la misma filosofía, pero totalmente integrada en el conjunto de medidas de apoyo a las producciones locales tanto en su encuadre como en su gestión. Esta circunstancia, obligada debido a la nueva normativa impuesta por el Reglamento (CE) nº 247/2006 del Consejo y el Reglamento (CE) nº 793/2006 de la Comisión, causó bastantes problemas a los operadores, dado que las nuevas disposiciones imponían como periodo de pago desde el 16 de octubre al 30 de junio, mientras que en el régimen anterior se venían pagando las ayudas a lo largo de todo el año, alrededor de cuarenta días después de cursar la solicitud, al igual que las ayudas REA. Una modificación del Reglamento (CE) nº 793/2006 solicitada por el Gobierno de Canarias modificó esta limitación, y, de nuevo, estas ayudas se pueden pagar a lo largo de todo el año.

Estas ayudas se limitan, actualmente, a los animales originarios de la Unión Europea. Sin embargo, la extensión de la enfermedad de la "lengua azul" ha hecho muy difícil encontrar dentro de la UE bovinos reproductores libres de la enfermedad durante los últimos dos años. Aunque para ampliar las posibilidades de obtener reproductores, se incluyeron nuevas razas entre las aptas para acogerse a esta ayuda, los ganaderos de

vacuno han solicitado repetidamente que se modifique esta ayuda para permitir que se importen con ayuda animales extracomunitarios de países libres de la "lengua azul", incrementando las ayudas para cubrir los gastos de viaje más elevados. Aunque en este tipo de ayudas siempre se ha aplicado la preferencia hacia el suministro comunitario, las especiales circunstancias que se dan en la actualidad hacen que, muy probablemente, se presente próximamente a la Comisión una modificación en este sentido.

II.2. Medidas de apoyo al sector vacuno

Los ganaderos de vacuno habían recibido, hasta 2004, las primas instituidas por el Reglamento (CE) nº 1254/1999 (OCM del sector de la carne de vacuno), comunes para toda Europa. El Reglamento (CE) nº 1454/2001 añadía unas primas complementarias. Sin embargo, en el momento de comenzar a aplicarse el nuevo Programa, se había comenzado a aplicar un nuevo sistema de ayudas que había sido específicamente diseñado para Canarias.

Al comenzar a aplicarse el régimen de pago único y el desacoplamiento, las primas de vacuno quedaron incluidas en él. Sin embargo, se había previsto la posibilidad de eximir a Canarias, como RUP, de la aplicación del régimen de pago 9único, como efectivamente se hizo. Por esta circunstancia, había sido necesario diseñar unas medidas específicas para Canarias que comenzaron a aplicarse en el año 2005, por lo que a comienzos de 2006 se estaba aún gestionando las solicitudes. En el nuevo programa se continuaron dichas ayudas, consistentes en una prima por

nacimiento de vacuno y otra por sacrificio, aunque asignándoles una mayor ficha presupuestaria, puesto que para 2005 no había sido dotada suficientemente.

Además, también se dio continuidad a una ayuda para la importación de terneros de engorde que había estado vigente dentro del programa quinquenal destinado a promover la calidad en las producciones ganaderas.

Se añadió una ayuda destinada a promover la cría de vacas de aptitud lechera para la reposición de los animales envejecidos, que fue propuesta por algunos representantes del sector durante la consulta pública que se realizó del borrador del programa.

• II.2.1. Prima por nacimiento de vacuno y II.2.2. Prima por sacrificio de vacuno

Ambas primas se gestionan conjuntamente, consistiendo la primera en una ayuda de cuantía fija y la segunda de ellas en una ayuda variable según la clase de animal, con cuantías algo más elevadas en el caso de tratarse de animales de razas Canarias o Palmera. Ambas están principalmente orientadas a fomentar la producción de carne.

• II.2.3. Ayuda para la importación de terneros destinados al engorde

Esta ayuda, de 200 euros por animal, tiene como objetivo permitir la cría de vacunos de cebo, como ocurre en otras comunidades autónomas. La ayuda se

paga con la condición de que se cebe al animal un mínimo de seis meses.

• **II.2.4. Ayuda a la reposición en vacuno de leche con novillas nacidas en Canarias**

Esta ayuda está destinada a las vacas de aptitud lechera nacidas en Canarias y destinadas a reponer los efectivos de la explotación. Se trata de una medida complementaria a la I.1, puesto que debe tender a extender en la cabaña ganadera las características genéticas de los animales de raza pura obtenidos con ayuda de esta medida.

II.3. Medidas de apoyo al sector de caprino y ovino

Esta ayuda se encontraba en el mismo caso que las primas de vacuno, pues también acaban de comenzar a aplicarse unas primas específicamente diseñadas para Canarias, que aún estaban en periodo de gestión de su primera campaña de aplicación, por lo que se continuó su aplicación dentro del nuevo programa. Se aprovechó la ocasión para ampliar el número de animales con derecho a ayuda, puesto que el anterior límite era escaso para la cabaña existente.

II.4. Ayuda al consumo humano de productos de leche de vaca de origen local

Esta ayuda, también existente en el régimen de ayudas anterior, prima la compra por las industrias lácteas de leche de origen local. Al incorporarla al nuevo programa se

elevó la cuantía de la ayuda. Durante el pasado año 2007 (el primer año completo de aplicación de la nueva cuantía) la producción, sin embargo, disminuyó de forma importante. Se está estudiando un aumento de la ayuda, para compensar la situación de crisis.

II.5. Ayuda al consumo humano de carne de vacuno de origen local

Se trata de una nueva ayuda con la que se intenta mejorar la situación del subsector de vacuno de carne. Se paga una ayuda por kilo al propietario de las canales de vacuno en el momento del sacrificio.

II.6. Ayuda al consumo de productos lácteos elaborados con leche de cabra y oveja de origen local

Como en el caso anterior, es una nueva ayuda, introducida para reforzar la competitividad de los productos lácteos del caprino y el ovino. Creada según el modelo de la ayuda II.4 para la leche de vacuno, prima a la industria láctea o quesería que procesa leche de producción local.

II.7. Ayuda para la producción de reproductores de porcino en Canarias

Se trata de una nueva ayuda destinada a complementar a la ayuda para reproductores de porcino incluida en la medida II.1 permitiendo que los reproductores selectos puedan también producirse en Canarias. Durante el pasado año, la ayuda no tuvo efecto, pues la única explotación existente en estos momentos dejó de funcionar momentáneamente, pero se espera que

durante este año vuelva a funcionar, tras un cambio de titular.

II.8. Ayuda al consumo industrial de carne de origen local

Otra ayuda de nueva creación, que prima la adquisición por las industrias cárnicas de carne de producción local. La ficha es reducida debido a que el destino de la producción local es el consumo en fresco.

II.9. Ayuda para la producción de gallinas ponedoras

Un caso idéntico a la medida II.7, destinado a permitir la existencia de una producción local de gallinas ponedoras que no tenga una indebida competencia con las pollitas de puesta que puedan recibir ayuda a través de la medida II.1. En este caso, la medida se había creado dentro del programa quinquenal aplicado en 2002-2006 orientado al fomento de las producciones agrarias de calidad establecido en el Reglamento (CE) nº 1454/2001.

II.10. Ayuda para la producción de miel de calidad procedente de la raza autóctona de abeja negra

Se trata de una ayuda ya existente en el régimen de ayudas anterior que abona una prima por colmena de abeja negra canaria a las asociaciones de apicultores. Al incorporarla al programa se incrementó la cuantía de la ayuda y se aumentó el límite máximo de colmenas anuales, que resultaba insuficiente para las solicitudes presentadas.

II.11. Ayuda a la innovación y la calidad en las producciones ganaderas

La intención inicial para esta medida era incorporar una ayuda destinada a dar asistencia técnica a las explotaciones ganaderas en cuestiones relacionadas con la producción. Sin embargo, debido a la incorporación de las limitaciones que se discutieron anteriormente, el diseño inicial de la medida no fue aceptado por la Comisión Europea, por lo que se modificó para evitar colisionar con los Programas de Desarrollo Rural. Está destinada a financiar la implantación por asociaciones de productores de acciones comunes orientadas a la innovación y a la calidad. Sin embargo, durante el primer año la ejecución presupuestaria ha sido muy limitada, puesto que el campo de actuación es escaso para los productores, por lo que, muy probablemente, sea modificada en un futuro.

V. PROCEDIMIENTO DE MODIFICACIÓN DEL PROGRAMA

La adaptabilidad a las condiciones específicas de cada RUP no podía conseguirse sin dotar a los programas de sistemas ágiles para su modificación. En este sentido, inicialmente se previó un sistema en el que las modificaciones se presentarían a la Comisión para su aprobación excepto en el caso de que se tratara de modificaciones de hasta el 20% de la cuantía o la dotación financiera de las medidas, en cuyo caso se establecía que "*...esta aprobación no será necesaria*" (artículo 49 del R(CE)793/2006).

Sin embargo, esta disposición, que condujo a diferencias en su interpretación casi

tan pronto entró en vigor, fue pronto modificada, tanto para los programas de apoyo a las producciones locales como para los programas de abastecimiento del REA. Mediante el Reglamento (CE) nº 1242/2007 de la Comisión, de 24 de octubre de 2007, que además de modificar otros aspectos menores del Reglamento (CE) nº 793/2006, modificaron el artículo 49 del mismo para establecer tres procedimientos de modificación diferentes, aplicables tanto a los Planes de Abastecimiento del REA como a los Programas de Apoyo a las producciones locales:

- Un procedimiento ordinario (establecido en el apartado 1), en el que las modificaciones deben presentarse antes del 30 de septiembre de cada año, pudiendo ponerse en aplicación a partir del 1 de enero del año siguiente si la Comisión no formula objeciones.
- Un procedimiento para las modificaciones más sustanciales (apartado 2), en las que quedan comprendidas aquellas que introducen nuevas medidas en los Programas o extinguen alguna de las existentes y aquellas modificaciones que impliquen un aumento de más del 50% de la cuantía unitaria de la ayuda que fuese aplicable en cada momento. En este caso, las modificaciones se aprobarán explícitamente mediante Decisión de la Comisión.
- Un procedimiento para aquellas modificaciones que consistan exclusivamente en modificaciones de las fichas

presupuestarias o de las cuantías unitarias de las ayudas de hasta el 20% (apartado 3). En este caso, sólo se precisa notificar las modificaciones a la Comisión antes de su entrada en vigor.

Durante el pasado año 2007 ya se han realizado tres modificaciones del Programa. La primera de ellas, consistente en pequeñas modificaciones para realizar pequeños ajustes en las medidas de ayuda, que fue tramitada mediante el procedimiento establecido en la redacción original del artículo 49. Las dos siguientes, consistentes en modificaciones presupuestarias y de cuantías unitarias de ayuda, acogidas al procedimiento establecido en el apartado 3, cuyo fin era movilizar recursos que permitieran incrementar la ayuda a las partidas del Plan de abastecimientos del REA en las que se incluyen los piensos para la ganadería, a fin de paliar los acusados incrementos de precios de estos artículos y su negativa incidencia en el sector ganadero.

VI. CONCLUSIONES

El año 2007 ha sido el primer año completo de aplicación del Programa y a lo largo del año se han puesto en marcha nuevas ayudas que anteriormente no existían. En consecuencia, es pronto para evaluar completamente el impacto del nuevo régimen de ayudas. Sin embargo, algunas conclusiones pueden apuntarse ya.

El nuevo régimen de ayudas cumple bien con su objetivo de permitir la rápida adaptación de las medidas a las necesidades específicas de cada momento. Su única limi-

tación en este sentido es su forma de "sobre presupuestario" cerrado, lo que hace necesario establecer prioridades para la asignación de los recursos presupuestarios limitados. Esta limitación se hace más patente aún teniendo en cuenta que la flexibilidad que se permite a las medidas hace que se tienda a altos niveles de ejecución, por lo que existen pocos remanentes que se puedan reasignar.

La flexibilidad que permite el procedimiento de modificación ya fue puesto a prueba el pasado año. En el presente año, la importante crisis que afecta actualmente a nuestro sector primario y que ha afectado de manera singular a la ganadería va a hacer necesaria una modificación de programa en la que se reajusten de manera significativa las ayudas destinadas a la ganadería. Es obvio que este tipo de rápidas adaptaciones a las circunstancias de las producciones locales no era posible en un régimen como el derivado del Reglamento (CE) nº 1454/2001 del

Consejo, en el que las medidas de apoyo estaban fijadas en el propio Reglamento (o en los correspondientes Reglamentos de desarrollo), y por tanto era necesario un complejo y largo procedimiento legislativo para su modificación.

Finalmente, es preciso tener en cuenta que, tras la reforma de la Política Agraria Común, mediante el Reglamento (CE) nº 1782/2003, en la que Canarias quedó exenta de la aplicación de la modulación y el desacoplamiento de las ayudas directas, dentro del POSEI se ha ido insertando, en varias etapas, y de forma más notable a partir de la incorporación de las ayudas al plátano, la práctica totalidad de las ayudas a la producción y la comercialización, por lo que ha quedado como principal y casi único instrumento de aplicación en Canarias del primer pilar de la PAC (medidas para el sostenimiento de rentas, regulación de la producción e intervenciones en los mercados).