Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento (UE) nº …/… del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión»

[COM(2010) 498 final]

(2011/C 107/07)

Ponente: **José Mª ESPUNY MOYANO**

El 7 de octubre y el 19 de septiembre de 2010, respectivamente y de conformidad con los artículos 43(2) y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«*Propuesta de Reglamento (UE) nº …/… del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión*»

COM(2010) 498 final.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de febrero de 2011.

En su 469º Pleno de los días 16 y 17 de febrero de 2011 (sesión del 17 de febrero de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 182 votos a favor, 9 en contra y 11 abstenciones el presente Dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El Comité propone que el artículo 349 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea se incorpore como base jurídica junto con los artículos 42.1 y 43.2 puesto que la sola referencia a los artículos de la PAC no es suficiente para la adopción de medidas singulares para las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea (RUP).

1.2 El Comité manifiesta que se debe proceder a la eliminación de la referencia a «los volúmenes» de la letra e) del apartado 2 del artículo 18 y a clarificar la redacción de esa disposición en relación con el apartado 4 del mismo artículo de modo a permitir una adecuada flexibilidad de la programación de las medidas y acciones determinando que a cada medida se le asigne la correspondiente ficha financiera, en lugar de los volúmenes, y se elimine la referencia a los límites en las acciones, dado que estos quedarían fijados a nivel de medida.

1.3 El Comité considera que, en lo que respecta a la conservación del paisaje y de las características tradicionales de las tierras agrícolas, y especialmente la conservación de los muros de piedra de apoyo de las terrazas, se debe extender a otras regiones ultraperiféricas la flexibilidad de que goza Madeira en relación a la duplicación de fondos de los importes máximos anuales subvencionables con cargo a la Unión previstos en el anexo I del Reglamento (CE) nº 1628/2005.

1.4 El Comité estima que en el artículo 22 se debe incluir un nuevo apartado que exima a las grandes empresas establecidas en las regiones ultraperiféricas de la prohibición de recibir ayudas de Estado destinadas a suscribir primas de seguros agrarios.

1.5 El Comité aboga por que se incremente la dotación financiera al sector del plátano en el marco de los Programas POSEI (Programas de Opciones Específicas por la Lejanía y la Insularidad) con el fin de paliar el impacto negativo que el descreste programado del arancel a las importaciones de esta fruta en la UE está causando en los ingresos de los productores comunitarios.

1.6 El Comité estima que el régimen específico de abastecimiento de cada región debe concebirse en función de la producción agrícola local, cuyo desarrollo no debe quedar limitado por el carácter demasiado elevado de las ayudas al abastecimiento para productos también producidos localmente.

2. **Introducción**

2.1 Las RUP gozan de un tratamiento específico, tal como se reconoce en el artículo 349 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en el que se precisa que, teniendo en cuenta las características y exigencias especiales de estas regiones, es preciso adoptar medidas específicas orientadas, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación de los Tratados en aquellas, incluidas las políticas comunes. En la actualidad, el artículo 349 del TFUE cita nueve regiones pertenecientes a tres Estados miembros:

— Guadalupe, Guayana Francesa, Martinica, Reunión, San Bartolomé y San Martín (Francia);

— Azores y Madeira (Portugal);

— Canarias (España).

2.2 En cuanto a la Política Agrícola Común (PAC), las regiones ultraperiféricas disponen de medidas específicas incluidas en los Programas POSEI cuyos instrumentos principales son:

— las medidas de apoyo a la producción local;

— el régimen específico de abastecimiento (REA), encaminado a reducir los costes de abastecimiento de determinados productos básicos;

— las medidas complementarias destinadas principalmente a adaptar la PAC a las características específicas de las regiones ultraperiféricas.

2.3 La adopción de medidas específicas para la agricultura de las regiones ultraperiféricas se llevó a cabo por primera vez en 1991, en el caso de los departamentos franceses de ultramar (POSEIDOM), y en 1992, en el de Canarias (POSEICAN), las Azores y Madeira (POSEIMA). En 2001 se reformaron los reglamentos POSEI, modificándose el REA y en particular el modo de cálculo de sus ayudas. Asimismo esta reforma supuso la adopción de nuevas medidas de apoyo a la producción local y la modificación de las vigentes.

2.4 En 2006 el régimen POSEI sufre una importante reforma pues se aúnan los tres POSEI en un solo reglamento: el Reglamento (CE) nº 247/2006 del Consejo. En este Reglamento se establece un nuevo método de programación, descentralizándose la concepción y modificación de los programas POSEI así como su gestión y seguimiento, al traspasarse estas funciones a las autoridades competentes de los Estados miembros. El nuevo régimen supuso una gestión más flexible y más adaptada a las necesidades locales, así como una simplificación de los procedimientos de modificación de los programas. En esta adaptación del régimen POSEI se reflejó también la reforma de la PAC de 2003 sobre los regímenes de ayuda directa a los agricultores, pues en esta reforma se tuvieron en cuenta las características específicas de la agricultura de las regiones ultraperiféricas al dejarse fuera del ámbito de aplicación de la modulación y del desacoplamiento de las ayudas.

2.5 Posteriormente, el Reglamento (CE) nº 247/2006 del Consejo se ha modificado en varias ocasiones para tener en cuenta las reformas de los sectores del azúcar y del plátano acometidas en 2006, así como el «chequeo médico» de la PAC al transferirse a los programas POSEI el presupuesto correspondiente a las medidas de ayuda directa que se gestionaba anteriormente en virtud del Reglamento (CE) nº 1782/2003 del Consejo así como otras transferencias de ayudas directas realizadas en 2007 y 2008.

2.6 En la actualidad se puede afirmar que los programas POSEI constituyen el equivalente del primer pilar de la PAC para las regiones ultraperiféricas y es necesario mantener sus dispositivos dotándolos de los adecuados medios financieros.

3. **Resumen de la Propuesta de la Comisión**

3.1 En primer lugar, esta modificación del Reglamento nº 247/2006 del Consejo obedece a la necesidad de adaptarlo a las evoluciones recientes de la legislación y, en particular, a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa con la consiguiente introducción del procedimiento de codecisión en la Política Agrícola Común. Por tanto, se trata de distinguir entre las competencias que se delegan a la Comisión para la adopción de actos no legislativos (actos delegados) de alcance general que completan o modifican aspectos no esenciales de los actos legislativos, enunciadas en el artículo 290, por una parte, y, por otra, las competencias que se atribuyen a la Comisión para la adopción de actos de ejecución, enunciadas en el artículo 291.

3.2 Asimismo, esta modificación del Reglamento está encaminada a proceder a una refundición y remodelación de su estructura por motivos de claridad y transparencia y con vistas a adaptar mejor sus disposiciones a la realidad del régimen POSEI agrícola.

3.3 Este nuevo reglamento señala de forma más explícita los principales objetivos que se persiguen bajo el régimen POSEI y pone de relieve el papel central de los programas POSEI. Se han introducido además, en el texto del Reglamento, ciertas disposiciones relativas a la programación encaminadas a hacer más flexible la adaptación de los programas y poder así adecuarse mejor a las necesidades de las regiones ultraperiféricas.

3.4 Asimismo, se propone una serie de modificaciones muy concretas:

— extensión a los departamentos franceses de ultramar de la posibilidad de reexpedir productos transformados localmente a partir de productos de base que se hayan acogido al régimen específico de abastecimiento, sin reembolso de la ventaja;

— aumento del techo máximo anual del REA en el caso de las regiones ultraperiféricas de Francia y Portugal sin que ello suponga un incremento del sobre presupuestario total;

— en el texto del Reglamento se incorpora la obligatoriedad de incluir en los programas el modo de determinación del importe de las ayudas a las producciones agrícolas locales.

3.5 Además, se precisa que el régimen específico de abastecimiento de cada región debe concebirse en función de la producción agrícola local, cuyo desarrollo no debe quedar limitado por el carácter demasiado elevado de ayudas al abastecimiento para productos también producidos localmente.

3.6 La nueva propuesta de Reglamento no implica cambios en las fuentes de financiación ni en la intensidad de la misma y, en cualquier caso, no implica una reforma importante de fondo, aunque sí de forma.

4. **Observaciones generales**

4.1 La agricultura de las regiones ultraperiféricas constituye una parte importante de la economía local, en particular en términos de empleo y, también, un importante apoyo de la industria agroalimentaria local que representa la parte más importante de la producción industrial de estas regiones.

4.2 Sin embargo la producción agrícola de las regiones ultraperiféricas se caracteriza por una gran fragilidad debido, principalmente, a las dificultades que derivan de la lejanía, el tamaño de los mercados locales, su fragmentación, las condiciones climáticas adversas, el pequeño tamaño de su explotaciones o el escaso grado de diversificación de cultivos, factores que contribuyen a reducir considerablemente su competitividad con relación a las producciones continentales. Además, la agricultura local presenta una fuerte dependencia del exterior, tanto en el suministro de insumos como en la comercialización de los productos, en un contexto geográfico muy alejado de las fuentes de suministro y de los mercados.

4.3 En la mayoría de las regiones ultraperiféricas la producción agrícola se caracteriza por una dualidad muy marcada entre una agricultura orientada hacia la exportación y una agricultura de abastecimiento de los mercados locales. Sin embargo, la producción destinada a la exportación debe hacer frente a la competencia de la producción de los países del mercado mundial (Mediterráneo, Latinoamérica, etc.) que también venden su producción en el continente europeo, a niveles de costes menores y en condiciones de acceso cada vez más favorables, como consecuencia de la liberalización progresiva del régimen comercial de los productos agrícolas en la UE.

4.4 El caso del plátano comunitario es un ejemplo de la preocupante desprotección progresiva de los principales productos de exportación de las RUP. Efectivamente, la Unión Europea ha firmado el 15 de Diciembre del 2009 un Acuerdo multilateral en el seno de la Organización Mundial de Comercio sobre el comercio del plátano, en el que se establece un descreste arancelario de 176€/tonelada a 114€/tonelada entre 2017 y 2019. Además, se han suscrito sendos Acuerdos de Asociación con Colombia, Perú y con los países de Centroamérica y previsiblemente en un futuro próximo con Ecuador, en los que se fija una reducción arancelaria aún más importante con un arancel de sólo 75€/tonelada aplicable a partir de 2020.

4.5 La reforma del régimen POSEI de 2006 ha resultado muy positiva para adaptar mejor el régimen a las características específicas de la agricultura de las regiones ultraperiféricas al disponer que las autoridades nacionales y regionales cuenten con mayores competencias en la concepción de los programas para permitir que las partes interesadas puedan participar más directamente en la definición de las medidas de apoyo.

4.6 La modificación que se propone proporciona una mayor adecuación de las disposiciones del Reglamento al funcionamiento actual del régimen y da una mayor flexibilidad para adaptar los programas a las necesidades de cada región.

4.7 En lo que respecta a la alineación con el Tratado de Lisboa, la Comisión ha hecho un gran esfuerzo para determinar la distribución entre actos delegados y actos de ejecución tratando de no cambiar los dispositivos en vigor para permitir el mantenimiento del funcionamiento actual del sistema, si bien su propuesta es algo precipitada, al no contar con toda la información por desconocerse todavía el contenido del reglamento que establecerá los nuevos procedimientos de comitología.

5. **Observaciones particulares**

5.1 En la actualidad el Reglamento POSEI cuenta con una doble base jurídica: los dos artículos de la Política Agrícola Común (PAC) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (antiguos artículos 36 y 37) y el artículo específico de las regiones ultraperiféricas (antiguo articulo 299.2). Sin embargo, en la propuesta de reforma del Reglamento, la base jurídica se limita a los nuevos artículos 42 y 43.2 de la PAC y se omite el nuevo artículo 349 de las RUP. La sola referencia a los artículos de la PAC no es suficiente para la adopción de medidas singulares para las RUP, pues el artículo específico constituye el soporte legal para todas aquellas disposiciones relacionadas con la excepcionalidad de la condición ultraperiférica.

5.2 En el artículo 18 se proponen nuevas disposiciones en las que se establece el contenido obligatorio que deben tener los Programas POSEI presentados por las autoridades nacionales competentes. Sin embargo, algunas de estas disposiciones dan lugar a dudas de interpretación. Se debería suprimir la letra e) del artículo 18 porque es una disposición que no es clara y, además, es superflua al repetir lo referido en el apartado 4 del mismo artículo, puesto que, ya en cada acción, se especifican las condiciones de la ayuda y los productos. La inclusión de los volúmenes como contenido obligatorio de las medidas complica más que ayuda; cada medida incluye varias acciones y no tiene utilidad práctica referirse a los mismos cuando se describe la medida. En el apartado 4 del artículo 18, la determinación de un límite máximo por acción no es necesaria y resta flexibilidad a la gestión, pues ya se determina la ayuda unitaria y los beneficiarios de la acción.

5.3 En lo relativo a la conservación del paisaje y de las características tradicionales de las tierras agrícolas, y especialmente la conservación de los muros de piedra de apoyo de las terrazas, en algunas regiones ultraperiféricas existe también la necesidad de incentivar la conservación de estas características, dada su capital importancia para el paisaje tradicional y la buena conservación de las tierras, a causa de la difícil orografía y las características de los suelos. Por ello, en el apartado 1 del artículo 21 se debe extender a otras regiones ultraperiféricas la flexibilidad de que goza Madeira en relación a la duplicación de fondos de los importes máximos anuales que son subvencionables con cargo a la Unión previstos en el anexo I del Reglamento (CE) nº 1628/2005.

5.4 Los seguros colectivos, cuyo requisito es la contratación por parte de un sector en su totalidad, tienen gran importancia para algunas regiones ultraperiféricas. El hecho de que las grandes empresas no puedan acogerse a las ayudas de Estado para la contratación de seguros colectivos encarece la prima a los pequeños y medianos productores y dificulta la sostenibilidad del sistema de aseguramiento. Debe tenerse en cuenta que las regiones ultraperiféricas cuentan con un territorio reducido y que, en algunas de ellas, se aplican líneas de seguro específicas para sus cultivos y es conveniente incentivar que la totalidad de cada subsector se pueda acoger al seguro colectivo correspondiente.

5.5 El descreste arancelario establecido en el Acuerdo multilateral del comercio del plátano en Ginebra ya está teniendo consecuencias negativas en los precios de venta del plátano y, por consiguiente, en los ingresos de los productores comunitarios. Este impacto negativo se verá acrecentado por la reducción arancelaria adicional fijada en los acuerdos bilaterales suscritos con los países andinos y centroamericanos. Para paliar este fuerte descenso de la competitividad del plátano comunitario producido por esta importante reducción de los aranceles, se hace preciso establecer unas medidas compensatorias que minimicen el impacto negativo de la misma a través de un incremento de la dotación financiera de los programas POSEI, que permita mantener la renta de los productores comunitarios.

Bruselas, 17 de febrero de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON