UNIÓN EUROPEA

Sección coordinada por

Carlos Portugués Carrillo

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

INTRODUCCIÓN

El próximo mes de octubre se cumplirán diez años de la firma del Tratado de Ámsterdam en el que, por primera vez, se reconoce expresamente la necesidad de un tratamiento diferenciado para las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea, entre las que se encuentra nuestro Archipiélago.

Aunque su entrada en vigor se produjo dos años más tarde y aunque la admisión de un tratamiento singularizado estaba ya en la propia incorporación de estos territorios al proyecto europeo, no cabe duda de que este Tratado constituyó un hito en el reconocimiento de la realidad ultraperiférica al más alto nivel jurídico.

Tras la modificación del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que se llevó a cabo a través de este Tratado de Ámsterdam, el artículo 299.2 permite adaptar las políticas comunitarias en su aplicación a las regiones ultraperiféricas constituyendo así la base jurídica para la mayor parte de los Reglamentos que han modificado nuestro régimen de integración en la Unión Europea.

De esta manera se han consolidado ya la mayor parte de las especificidades de Canarias en su relación con Europa.

Así, el periodo 2007-2013, que acaba de comenzar, tiene un marco, por lo que se refiere a los asuntos relacionados con la integración de Canarias en Europa, decididamente más claro que el periodo 2000-2006, que acaba de terminar.

Las Directrices de ayudas con finalidad regional para el periodo 2007-2013 recogieron un gran número de excepciones para las regiones ultraperiféricas, que han permitido que la conclusión de las negociaciones con la Comisión Europea el pasado mes de diciembre de 2006 sobre el Régimen Económico-Fiscal asegure un marco estable para los incentivos fiscales de este régimen hasta el 31 de diciembre de 2013 e incluso hasta el año 2019 para la Zona Especial Canaria. Es cierto que queda aún pendiente la adopción del Reglamento de desarrollo de

los incentivos fiscales, pero se trata de una cuestión más vinculada con cuestiones de Derecho interno que con su adaptación al Derecho Comunitario, que ya se hizo mediante el Real Decreto-Ley 12/2006.

Por otro lado, la adopción del Reglamento (CE) nº 247/2006 el Consejo, de 30 de enero de 2006, por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión da también continuidad y estabilidad a uno de los principales pilares de nuestra integración en Europa, como es el del Régimen Específico de Abastecimiento (REA) que, con el mayor grado de autonomía que concede al Gobierno de Canarias en esta materia, posibilitará una mayor estabilidad de las ayudas del REA, que ya no fluctuarán en función de las restituciones comunitarias. Así se recoge en el Programa de Abastecimiento presentado por nuestro país en Bruselas y que fue publicado en el Boletín Oficial de Canarias el 20 de noviembre de 2006.

Aunque la aportación de la agricultura al valor añadido bruto de Canarias es relativamente escaso, su incidencia en el medio ambiente y en el turismo, así como en el grado de autoabastecimiento de estas islas, le confieren un valor mucho más importante que el que reflejan las cifras macroeconómicas. Por esta razón, constituye también una aportación fundamental a nuestro régimen específico el programa comunitario de apoyo a las producciones agrarias de Canarias, que fue aprobado por la Comisión Europea dentro del programa general que incluye también las medidas del REA.

El programa comunitario de apoyo a las producciones agrarias retoma las medidas del llamado Poseican (Programa de opciones específicas por el alejamiento y la insularidad) que estaba en vigor desde el año 1992, dando por primera vez un elevado grado de autonomía a la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación en la gestión de estas ayudas a las producciones vegetales y ganaderas. Al igual que en el caso del REA, dentro de las pautas establecidas por la Comisión Europea en el mencionado Reglamento (CE) nº 247/2006, así como en el Reglamento de desarrollo de la Comisión, (CE) nº 793/2006, el programa permite que desde Canarias se diseñe el conjunto de medidas más apropiadas para fomentar nuestras producciones y, en definitiva, mejorar nuestro grado de autoabastecimiento y la viabilidad de nuestras explotaciones agrarias y ganaderas.

El cuadro financiero de este programa, recogido en el mencionado Boletín de 20 de noviembre de 2006, contempla una ficha para todo el programa de 58.853.200 euros, de los cuáles, más de 34 millones de euros se destinan a la producción vegetal (incluyendo los 9 millones de euros previstos para el tomate) y el resto se destina a la producción animal con una partida más importante para las medidas de apoyo al sector ovino y caprino.

El tercer gran eje de estabilidad en asuntos europeos lo constituye la posibilidad de que Canarias siga recibiendo un alto nivel de Fondos Estructurales, aun cuando haya superado el 75 % de la media de la renta

europea, debido al reconocimiento de un Fondo específico para las regiones ultraperiféricas que no está vinculado a criterios de renta, sino de "ultraperiferia", y a la posibilidad de seguir manteniendo una programación del FEDER similar a la del periodo actual con lo que las inversiones en infraestructuras, así como las ayudas directas a las empresas, se mantendrán en mayor medida que en otras regiones que han alcanzado el mismo nivel de renta.

Por último, la consecución de un apoyo también estable para el plátano canario ha de incluirse como la cuarta pata de este conjunto de cuestiones que han sido resueltas durante el año 2006. En efecto, por medio del Reglamento (CE) nº 2013/2006 del Consejo, de 19 de diciembre, se modificó el Reglamento (CE) nº 247/2006 en lo que respecta al sector del plátano, dando fin al régimen de ayudas a los productores de plátano que estaba recogido en la organización común de mercado de este producto e incorporando nuevos fondos al programa comunitario de apoyo a las producciones agrarias de Canarias ya mencionado. En concreto, de un importe global de 127,3 millones de euros (incluyendo el REA y las producciones agrarias), tras la adopción de este Reglamento y para incluir las ayudas del plátano se pasa a un importe global de 268,4 millones de euros anuales.

Quedan aún aspectos pendientes de resolver en este año 2007, como la exención de aranceles para la pesca, la emisión de un Informe por parte de la Comisión Europea con respecto a la continuidad del AIEM, que tenía que producirse a partir del Informe que las autoridades españolas presentaron a finales del año 2005, o la concreción de los programas resultantes de la política de vecindad con Marruecos, sin olvidar el desarrollo de la gran vecindad de la Unión Europea.

Sin embargo, sin restar importancia a estas cuestiones, lo cierto es que las regiones ultraperiféricas se enfrentan a nuevos retos, derivados también de su situación ultraperiférica, y que han asumido especial relevancia en los últimos años, como la inmigración o el cambio climático.

Dada la fragilidad de los territorios de las regiones ultraperiféricas, la lucha contra el cambio climático y la adaptación a sus efectos constituye uno de los principios desafíos a los que deben enfrentarse estas regiones. Los efectos del cambio climático, como el aumento de la temperatura media del planeta, del nivel del mar o los fenómenos meteorológicos extremos tienen ya una base científica que no es objeto de discusión y sus efectos en la agricultura, la biodiversidad y el turismo pueden afectar más profundamente a estas regiones que a otras regiones continentales.

En esta batalla por evitar lo que parece inevitable tiene una importancia fundamental la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero. La Unión Europea, firme defensora de la política de reducción a escala planetaria que se plasmó en el Protocolo de Kyoto, continúa esforzándose por reducir estas emisiones.

Es sobradamente conocido que la reducción de las emisiones tiene un importante coste económico, del mismo modo que también es conocido que determinados sectores son más contaminantes que otros al producir más gases de efecto invernadero. Éste es el caso del sector de la aviación, y precisamente a este tema se dedica el artículo que se presenta a continuación en el que el José Ignacio Gafo Fernández analiza los efectos que la reducción de la emisión de gases en el sector de la aviación puede tener para nuestra región.

Como señala el autor del artículo, nuestras islas tienen una dependencia muy fuerte del turismo procedente principalmente del resto de Europa, por lo que éste, a su vez, depende del tráfico aéreo, que ha tenido un importante crecimiento en los últimos años y que está en el punto de mira por sus perniciosos efectos sobre el cambio climático. El autor analiza en el artículo las alternativas que está barajando la Comisión Europea para intentar lograr una disminución de la emisión de gases de los aviones.

En un primer momento se planteó la posibilidad de instaurar medidas de tipo fiscal. Así, al amparo de la Directiva 2003/96/CE relativa a la imposición sobre los productos energéticos se consideró inicialmente la instauración de un impuesto armonizado sobre el keroseno que utilizan los aviones, pero que no llegó a adoptarse, aunque algunos países de la Unión Europea gravan este consumo en sus vuelos interiores. Otra opción fiscal, que tampoco se ha plasmado en un texto concreto, fue la de establecer una tasa, cuyo hecho imponible lo constituyera el embarque en un vuelo con origen en un aeropuerto comunitario. Si bien su recaudación serviría para financiar los fondos comunitarios de ayuda al desarrollo, se planteó también el efecto que ello tendría en la reducción de la utilización de los vuelos.

Frente a estas alternativas fiscales, se encuentra la reciente propuesta de Directiva comunitaria, que está recogida en el documento COM (2006) 818, por la que se propone extender al sector de la aviación del régimen comunitario de comercio de emisiones y que modificaría la Directiva 2003/87/CE, por la que se establece el régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad, incorporando, con sus propias particularidades, el sector de la aviación al sistema general de comercio de emisiones ya vigente para una parte importante del sector industrial comunitario.

Podemos simplificar lo que significa esta propuesta señalando que el sistema de comercio de emisiones supondrá la asignación a compañías aéreas o eventualmente aeropuertos, de un número de "derechos de emisión de CO_2".

En el caso de las compañías aéreas esta incorporación al sistema conlleva la asimilación de las mismas a empresas del sector industrial que cuentan con varias instalaciones (las aeronaves) y que pueden hacer una compensación interna de los derechos de emisión asignados a las instalaciones (o aeronaves) individuales. En definitiva estos derechos de emisión se convierten en la

práctica en un número máximo de litros de keroseno que las compañías pueden usar sin aumentar sus costes.

En el caso de que esta asignación se realizara a los aeropuertos, equivaldría a considerarlos como grandes instalaciones industriales, en los que su actividad esta sujeta a una serie de limitaciones derivadas de sus impactos medioambientales.

Este tipo de iniciativas difícilmente puede tener un efecto "neutro" en la economía puesto que la reducción de emisiones, sea cual sea la opción que finalmente se adopte, va acompañada de un coste económico para las compañías aéreas que éstas inevitablemente trasladarán a los usuarios y consecuentemente afectará a los diferentes destinos turísticos europeos y, en mayor medida, a aquellos en los que el transporte aéreo no tiene alternativa.

Tras analizar exhaustivamente las consecuencias de estas medidas, José Ignacio Gafo Fernández concluye en este artículo la necesidad de que el artículo 299.2 del Tratado CE dé cobertura jurídica a un tratamiento diferenciado para las regiones ultraperiféricas en el ámbito del comercio de derechos de emisión en el sector de la aviación, que tenga en cuenta la extrema dependencia que estas regiones tienen de las conexiones aéreas con el exterior.