



Bruselas, 15.12.2016
COM(2016) 797 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO
sobre la aplicación del régimen de medidas específicas en el sector agrícola en favor de
las regiones ultraperiféricas de la Unión (POSEI)

1. INTRODUCCIÓN

Debido a su situación geográfica (lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos), las regiones ultraperiféricas (RUP) se enfrentan a problemas socioeconómicos concretos relacionados con el suministro de alimentos y los productos agrícolas esenciales para el consumo o la producción agrícola.

La situación de las RUP se reconoce en el artículo 349 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. En varias políticas se han establecido distintas medidas concretas destinadas a paliar las desventajas existentes, respaldar el desarrollo económico y social y facilitar el acceso a las ventajas del mercado único. En este contexto, se han adoptado medidas concretas dirigidas *a la agricultura* mediante el régimen denominado POSEI (Programa de opciones específicas por la lejanía y la insularidad).

2. POSEI: ORIGEN, EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL

El régimen POSEI se creó en 1989 para los departamentos franceses de ultramar (Guadalupe, Martinica, la Guayana Francesa, la Reunión y, desde 2014, Mayotte) y se introdujo en 1991 para las Islas Canarias, las Azores y Madeira.

En 2006, el Reglamento (CE) n.º 247/2006 del Consejo, adoptado el 30.1.2006¹, modificó profundamente este régimen a fin de optimizar el suministro de alimentos y las producciones agrícolas locales mediante un enfoque de programación. Posteriormente, los Estados miembros implicados presentaron unos programas exhaustivos ante la Comisión para someterlos a su aprobación en 2006.

Este Reglamento fue modificado en varias ocasiones para tener en cuenta la revisión de la OCM del azúcar y el plátano de 2006², el «chequeo» de la reforma de la PAC de 2009, así como otras transferencias de ayudas directas en 2007 y 2008³.

En 2013 se revisaron algunas de las disposiciones del régimen POSEI dentro de la adaptación al Tratado de Lisboa. El Reglamento (UE) n.º 228/2013 del Parlamento Europeo y el Consejo se adoptó el 13.3.2013, y tanto el acto delegado como el de ejecución se adoptaron en los Reglamentos (UE) n.º 179/2014 y 180/2014 de la Comisión, el 6.11.2013 y el 20.2.2014, respectivamente⁴.

El régimen POSEI está financiado por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA). El Reglamento (UE) n.º 228/2013 establece un límite máximo anual para cada Estado miembro: departamentos franceses de ultramar: 278,41 millones EUR, Islas Canarias: 268,42 millones EUR y Azores y Madeira: 106,21 millones EUR. En 2013 se otorgó un importe adicional excepcional de 40 millones EUR al sector del plátano.

¹ DO L 49 de 21.2.2006.

² que transfirieron asignaciones financieras de la OCM del azúcar y el plátano al Reglamento (UE) n.º 247/2006.

³ - Reglamento (CE) n.º 318/2006 del Consejo - DO L 58 de 28.2.2006, p. 1-31 (reforma del sector del azúcar).

- Reglamento (CE) n.º 2013/2006 del Consejo - DO L 384 de 29.12.2006, p. 13-19 (reforma del sector del plátano).

- Reglamento (CE) n.º 1276/2007 de la Comisión - DO L 284 de 30.10.2007, p. 11-13 (límites presupuestarios para 2007).

- Reglamento (CE) n.º 674/2008 de la Comisión - DO L 189 de 17.7.2008, p. 5-13 (límites presupuestarios para 2008).

- Reglamento (CE) n.º 73/2009 del Consejo - DO L 30 de 31.1.2009, p. 16-99 (chequeo).

⁴ DO L 78 de 20.3.2013; actos delegado y de ejecución: DO L 63 de 4.3.2014.

En las RUP, el programa POSEI sustituye a las medidas del primer pilar de la PAC, salvo las incluidas en la organización común de mercados agrícolas (OCM) respecto a las frutas y hortalizas, el vino y la apicultura.

En la figura 1 del anexo se recogen las asignaciones financieras para el período 2006-2014 por Estado miembro.

3. BASE JURÍDICA DEL INFORME

El Artículo 32, apartado 3, del Reglamento (UE) n.º 228/2013 establece que, a más tardar el 30 de junio de 2015, la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe que ponga de manifiesto el impacto de las actuaciones llevadas a cabo en aplicación del presente régimen. En aplicación del artículo 35⁵, la Comisión inició en 2013 una consulta pública, tras la que se decidió llevar a cabo una *evaluación externa* del régimen POSEI para el período 2006-2014 dentro del programa REFIT, con el fin de contribuir al informe de ejecución que exige el artículo 32, apartado 2, y de determinar si puede que sea necesaria una modificación del régimen.

El trabajo del evaluador externo (ADE: Analysis for Economic Decision) se llevó a cabo entre junio de 2015 y agosto de 2016. La aprobación del presente informe de la Comisión sobre la aplicación tiene en cuenta los resultados de este ejercicio de evaluación realizado con arreglo a REFIT, que se completará formalmente con la preparación de un documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

El presente informe sobre la aplicación tiene que ver con la ejecución del programa durante el período 2006-2014.

4. OBJETIVOS, RÉGIMEN Y PROGRAMACIÓN

El régimen POSEI tiene por objeto contribuir a la consecución de los objetivos que se detallan a continuación, tal como se recoge en el artículo 2 del Reglamento (UE) n.º 228/2013:

- *garantizar el suministro* a las RUP de productos agrícolas,
- *garantizar* el desarrollo de los sectores denominados «ganadería» y «diversificación de cultivos», y
- *preservar* el desarrollo y reforzar la competitividad de las actividades agrícolas tradicionales.

Dentro de los programas se han establecido dos categorías de medidas, a saber: el régimen específico de abastecimiento (REA) y el apoyo a los productos locales (APL).

Estas medidas deben adaptarse al Derecho de la Unión y ser coherentes con la política agrícola común (PAC) y otras políticas de la UE.

4.1. Régimen Especial de Abastecimiento

Se prevén dos tipos de ayuda para garantizar el abastecimiento de productos agrícolas esenciales para el consumo humano, la transformación o su utilización

⁵ que requiere que se revisen sus disposiciones teniendo en cuenta su efectividad general y el nuevo marco político de la PAC.

como insumos agrícolas, paliando los costes adicionales derivados de sus desventajas concretas:

- *Importaciones procedentes de terceros países:* la importación directa de productos agrícolas seleccionados puede estar exenta de los derechos de importación aplicables.
- *Suministro de productos procedentes de la Unión:* puede otorgarse ayuda para abastecer a las RUP con productos de la Unión.

En el Reglamento (UE) n.º 228/2013 se establecieron límites máximos al REA: 72,7 millones EUR para las Islas Canarias, 26,9 millones EUR para los departamentos franceses de ultramar y 21,2 millones EUR para Azores y Madeira. Cada año se determina el volumen de productos que contará con la ayuda del REA con arreglo a las previsiones que haya hecho el Estado miembro de que se trate. El REA no puede perjudicar a la producción local ni a su crecimiento.

4.2. Apoyo a la producción local

El APL respalda la producción, la transformación y la comercialización en el ámbito local de producciones agrícolas locales.

El programa POSEI incluye dos tipos de APL:

- Medidas a favor de la *producción tradicional*, que representa los sectores exportadores de exportación históricos (como los plátanos en las Antillas y las Islas Canarias).
- Medidas a favor de los denominados «*productos de diversificación*», destinados en general al consumo local (frutas y hortalizas y producción animal).

La condicionalidad se aplica a los pagos otorgados a los agricultores dentro de la PAC y establece un vínculo entre dichos pagos y el compromiso del agricultor de aceptar determinadas normas legales relativas al medio ambiente y a la salud pública, de las plantas y los animales.

4.3. Programación de los Estados miembros

Dentro del régimen POSEI, las medidas tanto del REA como del APL se definen detalladamente en cada uno de los programas concretos. Por tanto, cada programa nacional es bastante específico, con arreglo a las prioridades establecidas por las autoridades nacionales para su sector agrícola en estrecha colaboración con las partes interesadas. Estas prioridades pueden adaptarse anualmente con arreglo a las necesidades expresadas, mediante la introducción de modificaciones en el programa (artículo 40 del Reglamento (UE) n.º 180/2014).

Antes del 30 de septiembre de cada año, el Estado miembro envía un informe anual sobre la aplicación de su programa correspondiente al año anterior (artículo 39, apartado 1).

4.3.1. Programa POSEI para Francia

El REA está orientada principalmente a las materias primas agrícolas para las industrias de transformación de alimentación animal y las industrias de transformación agroalimentarias locales (26,9 millones EUR en 2014, el 10 % de la asignación FEAGA POSEI). La Reunión es la principal beneficiaria del REA, seguida por Guadalupe y Martinica.

El **APL** incluye un grupo de medidas que respaldan las distintas partes de la cadena de valor: ayuda al i) plátano (129,1 millones EUR asignados en 2014), ii) azúcar/caña/ron (74,86 millones EUR), iii) productos de diversificación de cultivos (14 millones EUR), iv) producción ganadera (31,55 millones EUR) y v) asistencia técnica (2 millones EUR). El 81,2 % del presupuesto del APL FEAGA POSEI se ha asignado a la producción tradicional (51,3 % al plátano y 30 % a caña/azúcar/ron).

Desde 2009, Francia otorga una financiación nacional adicional (40 millones EUR) únicamente a medidas de diversificación del APL.

4.3.2. *Programa POSEI para España*

El **REA** se centra en los productos agrícolas destinados a la transformación y el consumo humano directo (66,9 millones EUR asignados en 2014, el 25 % de la asignación FEAGA POSEI, la mayor proporción de REA/APL en RUP). En lo que a los objetivos y la gestión se refiere, el REA está un poco desconectado de las medidas del APL.

El **REA** incluye tres grupos de medidas: ayuda a i) frutas y hortalizas (35,7 millones EUR), ii) plátano (141,1 millones EUR) y iii) producción animal (24,7 millones EUR). El 72 % del presupuesto del APL FEAGA POSEI se ha asignado a la producción tradicional (71 % al plátano y el 1 % a tomates destinados a la exportación).

España otorga una financiación nacional adicional (para APL), que se redujo de 46,5 millones EUR en 2009 a 17,3 millones EUR en 2014⁶.

4.3.3. *Programa POSEI para Portugal*

El programa portugués incluye dos subprogramas muy distintos, uno para las Azores (76,7 millones EUR en 2014) y el otro para Madeira (29,5 millones EUR)⁷.

En las Azores, el **REA** se centra en los cereales y demás productos derivados de su sector de la industria de alimentación animal y la ganadería; el **REA** en Madeira también se centra en los productos de insumo animal aunque en menor medida, e incluye productos destinados al consumo humano. La asignación global del REA para 2014 asciende a 16,32 millones EUR (15,5 % de la asignación FEAGA POSEI).

El **APL de Azores** incluye cinco medidas: ayuda a i) la producción animal (57,04 millones EUR), ii) los cultivos locales (10,71 millones EUR), iii) la transformación (1,18 millones EUR), iv) la comercialización (1,35 millones EUR) y v) la asistencia técnica (0,5 millones EUR). El 81,1 % del presupuesto FEAGA POSEI para APL se ha asignado a la producción tradicional (leche y carne).

El **SLP de Madeira** está estructurado en torno a tres medidas: i) la ayuda básica a los agricultores (6,5 millones EUR), la ayuda a ii) las cadenas de valor agrícola y de producción ganadera (11 millones EUR), y iii) la comercialización de productos locales (1,6 millones EUR). El 57 % del total del presupuesto FEAGA POSEI para APL se ha asignado a la producción tradicional (plátano y vino).

⁶ Aparentemente, algunos sectores con un elevado porcentaje de ayuda nacional en la ayuda del POSEI se han visto afectados por este descenso (tomates destinados a la exportación, producción ganadera).

⁷ De la distribución de la cantidad de 106,21 millones EUR entre los dos subprogramas se han encargado las autoridades nacionales.

4.3.4. *Resumen de los programas*

Las elecciones estratégicas de los Estados miembros respecto al APL/REA son muy distintas, tal como se subraya en el anexo del gráfico 2 correspondiente al REA y en el gráfico 3 correspondiente tanto al REA como al SLP.

En el caso del **REA**, las Azores y las RUP francesas se centran en los cereales y otros productos derivados destinados al sector de la alimentación animal. Las Islas Canarias, que otorgan la máxima importancia al REA (el 25 % de la asignación al POSEI), y Madeira también se centran en los productos destinados al consumo humano directo y en la ayuda a la transformación.

En todas las RUP, la ayuda del **APL** se presta principalmente a los sectores exportadores tradicionales, que representan el 75 % del presupuesto total destinado a medidas de APL durante el período 2006-2014. La elevada proporción de la asignación destinada a estos sectores durante todo el período confirma la prioridad que otorgan los Estados miembros a su mantenimiento. La mayor parte de la producción tradicional mantiene su asignación durante el período, salvo en el caso de la leche en las Azores, en donde la asignación ha aumentado un 10 %. El presupuesto global destinado a productos de «diversificación» ha aumentado un 34 % desde 2014 para la mayoría de las RUP, pero se ha mantenido estable en el caso de las Islas Canarias y se ha reducido en el de Madeira.

5. **EJECUCIÓN FINANCIERA**

La ejecución total es elevada, como puede observarse en los informes anuales de ejecución que facilitan los Estados miembros: en el caso de España ascendió del 72 % en 2006 al 99 % en 2014, en el de Francia del 86 % al 98 % y en el de Portugal del 96 % en 2007 al 98 % en 2014.

En el cuadro 1 del anexo se recoge el gasto pormenorizado de la asignación financiera para 2006-2014.

6. **EVALUACIÓN DEL RÉGIMEN**

6.1. Garantía de abastecimiento de productos agrícolas

Los programas POSEI han garantizado el abastecimiento de los productos específicamente seleccionados por las RUP dentro de las limitaciones presupuestarias del REA y reducido los costes adicionales. Durante el período analizado, los saldos de abastecimiento previstos del REA establecidos por los Estados miembros prácticamente se destinaron en su totalidad al abastecimiento de productos procedentes de la Unión y no de terceros países, excepto en el caso de las Islas Canarias y, en menor medida, en el de Madeira. El estudio de un caso relativo a los cereales y a la leche en polvo indica que la ayuda al REA reduce los costes adicionales provocados por la condición de región ultraperiférica en porcentajes que se sitúan entre el 45 % y el 80 %.

6.2. Coherencia entre el REA y el APL

En general, los instrumentos del REA y el APL se han aplicado de manera coherente. En la mayoría de los casos, los productos que cuentan con ayuda del REA son distintos de aquellos que cuentan con la del APL. Por tanto, no existe competencia entre estos. En las pocas situaciones en las que existe una competencia potencial, como es el caso de la carne en las Islas Canarias, los productos locales que cuentan

con el apoyo del APL obtienen mayores ayudas que los productos respaldados por el REA.

6.3. Mantenimiento de las actividades agrícolas

La ayuda del POSEI ha contribuido al mantenimiento de las actividades de producción agrícola en lo que se refiere a volumen, superficies y, en menor medida, número de agricultores en la mayoría de los sectores y ha garantizado el empleo de aproximadamente 140 000 personas y 123 000 UTA⁸ en el conjunto de la cadena de valor de todas las RUP. También ha contribuido de forma importante a los ingresos.

Los programas han sido efectivos atendiendo la mayoría (si no todas) las necesidades específicas durante todo el período, incluso si estas respuestas se adaptan mejor a algunas regiones que a otras, basándose tanto en el tipo de necesidad como en el peso presupuestario de las actividades de producción. La distribución de la ayuda del POSEI fue muy diversa entre los beneficiarios y puede estar justificada por las estructuras agrícolas tradicionales establecidas desde hace tiempo.

La ayuda del POSEI parece tener una incidencia limitada sobre la mejora de la competitividad, ya que la ayuda contribuye principalmente a limitar los costes operativos. No obstante, otros instrumentos de ayuda, sobre todo el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), respaldan las actuaciones dirigidas a fortalecer la competitividad de los sectores agrícolas implicados.

6.3.1. Producción tradicional

En el **sector del plátano**, el POSEI ha contribuido a mantener la producción en las cuatro RUP. Las superficies se han mantenido estables en Martinica y Madeira, y han aumentado un 3,2 % anual en Guadalupe. El volumen de producción se mantuvo estable en las Islas Canarias y en Madeira, y aumentó en Martinica (4,3 % anual) y Guadalupe (8,6 %). Los esfuerzos se han centrado en la reducción de los costes de producción y la promoción de las normas de calidad, las estrategias de comercialización y el uso de etiquetas (como «Plátano de Canarias» o «banane française»). Además, se han hecho esfuerzos por reducir el uso de plaguicidas, como es el caso del «Plan for Sustainable Bananas» (plan para la producción sostenible de plátanos) en las Antillas. Al sector le preocupan las negociaciones tanto actuales como futuras con terceros países, sobre todo de América Latina, relativas al acceso al mercado de la Unión con aranceles preferentes de plátanos producidos en regiones en las que la mano de obra es menos costosa.

En el **sector del azúcar**, la ayuda del POSEI ha contribuido a mantener la producción y las superficies cultivadas. Durante el período se ha visto reducido el número de productores y, en paralelo, se ha registrado un crecimiento del tamaño medio de las granjas. El POSEI respalda principalmente los precios de la caña de azúcar pagados a los productores, mientras que las actividades del PDR e investigación abordan problemas asociados con la competitividad (p. ej. la replantación, el desarrollo de nuevas variedades y las prácticas agrícolas). El sector hace énfasis en la importancia fundamental de mantener la caña de azúcar incluso aunque se desarrollen actividades agrícolas adicionales en estas granjas, teniendo en cuenta la repercusión socioeconómica de esta producción, especialmente en Guadalupe y la Reunión. A este sector le preocupa el final de las cuotas de azúcar en

⁸ Unidad de trabajo anual

2017 y las negociaciones en curso con terceros países para que puedan acceder al mercado de la Unión de azúcares especiales que también se producen en las RUP.

La superficie de producción de **tomates destinados a la exportación** se redujo considerablemente en las Islas Canarias de 2478 ha en 2006 a 787 ha en 2014, pese al plan de reestructuración iniciado en 2009. El sector ha perdido su principal ventaja comparativa que se basaba en la concentración de las exportaciones a los mercados europeos durante los meses de invierno, debido a la competencia procedente de Marruecos, España peninsular y la nueva producción procedente del norte y el centro de Europa. La cuota de mercado se ha visto claramente reducida. En 2016 acaba de lanzarse un nuevo plan destinado a mantener la superficie y la producción actuales.

El POSEI ha contribuido a mantener la **producción de leche** en las Azores. Si bien el número total de explotaciones agrícolas especializadas en la producción de leche está reduciéndose (-3 % anual), este descenso es menor que en la UE (-5 %). A pesar de esta reducción de las granjas lecheras, la producción ha aumentado, principalmente debido a un aumento del número medio de vacas por granja. La valoración de la leche fresca local es muy escasa y podría mejorarse si se aprovecha la calidad de la leche o la imagen de la región. Al sector le preocupa especialmente la repercusión que tendrá el fin de las cuotas lácteas en 2015.

El POSEI también ha contribuido a mantener el **sector de la carne** en las Azores, que está estrechamente relacionado con la producción de leche; la producción ha aumentado en los últimos años del período. Desde 1999, las superficies destinadas a la producción de bovinos se han duplicado con creces y también ha aumentado el número de animales en el sector bovino.

El **vino de Madeira** prácticamente se ha mantenido durante el período, tanto en lo que a volumen de producción como a superficies cultivadas se refiere (-1,1 %).

6.3.2. *Producciones de diversificación*

Los niveles de producción de diversificación de ganadería y cultivos que cuentan con apoyo se han estabilizado durante el período (en volúmenes) con algunas excepciones (las aves de corral en Guadalupe, las frutas y hortalizas en Martinica, el porcino y el bovino en Madeira y el sector del vino).

La producción de diversificación local supuso entre el 20 % y el 40 % (máximo) de las necesidades de carne y productos lácteos (pero entre el 70 % y el 100 % si solamente se tienen en cuenta los productos frescos), y en torno al 40 % de las frutas y hortalizas (pero prácticamente un 80 % en la Reunión y más del 90 % en la Guayana). En general, la producción de diversificación local se ha mantenido en el caso de la mayoría de los productos durante el período.

Se abordó la cadena de valor en su conjunto mediante distintas medidas de apoyo, sobre todo de transformación y comercialización. En las RUP francesas y Madeira, la proporción de medidas de apoyo a la transformación y la comercialización local es mucho mayor que la ayuda a la producción. La ayuda se centró más en la producción en las Islas Canarias y las Azores. Determinadas producciones locales aparentemente fueron objeto de presiones provocadas por las importaciones a bajo precio, sobre todo la producción ganadera a consecuencia de las importaciones de carne congelada o la producción de frutas y hortalizas en Martinica, Guadalupe y las Islas Canarias. En todas las RUP, el reto consistía en contar con organizaciones de productores y herramientas de transformación viables, así como poder garantizar una salida para la

producción local en el mercado autóctono en un contexto de fuerte competencia de los productos baratos de importación.

6.4. Contribución a los objetivos de la PAC

Los programas POSEI contribuyeron a alcanzar los objetivos generales de la PAC. La ayuda del POSEI ha contribuido al mantenimiento de los niveles de producción en la mayoría de los sectores, prestando un apoyo considerable a los ingresos de los agricultores con una mayor estabilidad y, en consecuencia, a una producción alimentaria viable. En algunas RUP, la gestión sostenible se aborda principalmente por medio de requisitos de condicionalidad, que han generado unas prácticas ganaderas sostenibles. Los programas POSEI apoyan en especial las actividades de producción desarrolladas en las áreas más remotas, con lo que contribuyen a garantizar un desarrollo territorial equilibrado.

Existe una gran coherencia entre los programas POSEI y los programas de desarrollo rural (PDR). Esa coherencia es fundamental para alcanzar los objetivos de la PAC, dada la gran interdependencia que existe entre los dos tipos de apoyo. Son numerosas las sinergias que se han identificado entre el POSEI y el PDR (formación, instalación de jóvenes agricultores e inversiones con el apoyo del PDR, y producción respaldada por el POSEI). También es robusta la coherencia con el apoyo nacional, otras medidas de la PAC (vino, frutas y hortalizas) y los programas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). No obstante, podría mejorarse la complementariedad con las medidas incluidas en la OCM de frutas y hortalizas.

6.5. Relevancia del régimen POSEI

Se han llevado a cabo análisis para determinar la capacidad de las medidas actuales de la PAC (el régimen de pago básico introducido por la reforma de la PAC en 2013) para satisfacer las necesidades específicas de las RUP. Este análisis reveló que estas necesidades no podían ser satisfechas plenamente por las medidas actuales de la PAC. Sin el régimen específico POSEI, el riesgo de abandono de la producción podría afectar negativamente la cobertura de algunas necesidades específicas, como el empleo, las cuestiones ambientales o la dimensión territorial de las RUP.

6.6. Valor añadido de la UE

Como ya se ha visto en el punto 6.5, los instrumentos actuales de la PAC no están plenamente adaptados a las RUP; el régimen POSEI está bien dotado para hacer frente a los retos que se definen en el artículo 349 del Tratado, sobre todo a través del principio de programación que permite obtener respuestas rápidas al adaptar las ayudas a las situaciones concretas.

En cuanto a política, el valor añadido de la UE se valora en general en términos positivos en lo que se refiere al reconocimiento al nivel de la UE de que las RUP se enfrentan a una serie de obstáculos comunes graves que requieren de medidas concretas, tal como establece el artículo 349 del Tratado. El POSEI también demostró ser de gran valor en lo que respecta a la puesta en práctica de exigencias de calidad e higiene ambiental. Respecto al diseño y la aplicación de los programas, también resultó positivo en cuanto a la flexibilidad que se da a los Estados miembros para definir sus programas en función de sus necesidades concretas, al tiempo que se responde a los objetivos generales comunes y se contribuye a la coherencia entre los diversos programas. El régimen también estimuló el desarrollo de una cultura de gestión en función de los resultados.

6.7. Administración y gestión del programa

La administración y la gestión de los programas POSEI han mejorado con el tiempo, sobre todo gracias a las simplificaciones introducidas por el Reglamento (UE) n.º 180/2014) para la modificación de las medidas. También han mejorado los informes anuales de ejecución que recogen entre otros, datos sobre los indicadores vinculados con los objetivos normativos, sobre todo en los últimos años, aunque todavía persisten diferencias en función de la RUP de que se trate (en cuanto a formato, series temporales, grupos de productos, etc.). El desarrollo de un sistema de gestión electrónica redujo la carga administrativa, sobre todo del REA.

No obstante, la estrategia de cada sector de producción y de la situación agrícola concreta de cada RUP debería definirse mejor en el programa, entre otros medios, mediante un mayor desarrollo de indicadores específicos que han de comunicarse en el informe anual de ejecución. El contenido del informe anual de ejecución, que se define en el artículo 39, apartado 1, de este Reglamento, debería clarificarse y simplificarse para facilitar el proceso de presentación de la información.

6.8. Funcionamiento general

Todos los retos a los que se enfrentan las regiones ultraperiféricas que se definen en el artículo 349 del Tratado se abordan directamente a través de los programas POSEI, mediante una importante contribución a las rentas de los agricultores.

La **ejanía y la insularidad** implican mayores costes de transporte que se abordan directamente mediante el apoyo al REA. Además, en las regiones ultraperiféricas existen zonas o islas remotas, para la que es fundamental el APL para mantener las actividades agrícolas y la viabilidad del sector en su conjunto.

La **topografía compleja** limita la utilización del suelo agrícola, lo cual conlleva una reducción del tamaño de las explotaciones agrícolas, el consiguiente aumento de los costes de explotación y también la imposibilidad de obtener una economía de escala. El **tamaño reducido** de los territorios supone la escasez de tierra arable. Algunas RUP también se ven expuestas con frecuencia a **fenómenos meteorológicos adversos** que afectan la producción agrícola. El POSEI está especialmente adaptado para hacer frente a estos tres últimos retos, sobre todo porque permite las ayudas asociadas a los productores locales y también refuerza la cadena de valor en su conjunto en estas difíciles situaciones. El programa también puede ser rápidamente modificado en caso de que se produzca un importante efecto adverso.

Los efectos de estos programas se ven intensificados por las sinergias y la complementariedad de dicho régimen con el PDR y el apoyo nacional.

7. RECOMENDACIONES

7.1. Propuestas de modificación de la normativa de la UE

Teniendo en cuenta la evaluación del régimen que se describe en el apartado 6 del presente informe muestra que no se considera necesario modificar el Reglamento básico (UE) n.º 228/2013.

Como ya se ha indicado en el punto 6.7, el Reglamento de ejecución (UE) n.º 180/2014 debería modificarse para aclarar y simplificar la lista de elementos que se describen en el artículo 39, apartado 1, y que deben incluirse en el informe anual, a fin de mejorar este proceso.

7.2. Recomendaciones a los Estados miembros

Los Estados miembros deberían definir una estrategia más clara en su programa, haciendo énfasis en los objetivos generales y cuantificando los objetivos concretos mediante indicadores adecuados. Esta estrategia debería i) subrayar el carácter específico de la agricultura y las estructuras agrícolas de cada RUP, ii) definir la contribución a los objetivos de la PAC, sobre todo en lo que se refiere a la producción sostenible y iii) explicar la complementariedad entre el REA y el APL, entre el POSEI, el PDR, la ayuda nacional y la OCM, sobre todo para frutas y hortalizas.

El fomento adicional de la coherencia en los PDR también debería promover la competitividad.

Los Estados miembros deberían prestar especial atención a la distribución de la ayuda entre los distintos tipos de granjas o sectores en algunas RUP, a fin de reducir las diferencias de ingreso entre beneficiarios y sectores, y reforzar la cobertura de las necesidades específicas.

Los Estados miembros deben seguir desarrollando prácticas agrícolas sostenibles, mediante estrategias como el refuerzo de la competencia no relacionada con los precios⁹; esto incluye una gran variedad de elementos, como la calidad de los productos (productos orgánicos o con otras etiquetas o certificaciones), la aplicación de ventajas tecnológicas relevantes, las exigencias medioambientales, etc. Podría desarrollarse de forma adicional la diferenciación de productos reforzando la competitividad no relacionada con los precios (azúcar moreno, plátanos de producción sostenible, leche fresca, vinos con DOP, etc.) en vez de productos convencionales para los que la RUP no brinda ventajas comparativas. También podría mejorarse el intercambio de buenas prácticas con otras RUP.

Debería mejorarse la presentación de informes, sobre todo con el fin de poder evaluar de mejor modo la conformidad con los objetivos, incluso del REA, y describir de forma más fidedigna la situación del sector agrícola y su desarrollo, incluido un seguimiento de los precios y de la posición competitiva de la producción local con relación a las importaciones. Debería informarse mejor sobre los indicadores de rendimiento.

Los Estados miembros deberían proporcionar más información sobre la ayuda nacional adoptada con arreglo al artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 228/2013. También deberían garantizar el abono efectivo de la ayuda complementaria nacional (artículo 23, apartado 2), sobre todo si este apoyo constituye un elevado porcentaje de la asignación total.

8. CONCLUSIONES

El rendimiento general de los programas POSEI durante el período 2006-2014 parece ser bastante positivo, sobre todo en lo que se refiere a su capacidad para abordar los retos agrícolas concretos, asociados con la ubicación geográfica específica de la

⁹ La competitividad estructural o no relacionada con los precios es la capacidad de reconocer productos y/o servicios por sus ventajas competitivas en vez de por sus precios. La posibilidad de generar este tipo de ventaja competitiva depende de la percepción que los clientes tengan de la oferta.

RUP, tal como se define en el artículo 349 del TFUE: el REA redujo las diferencias de precio de los productos subvencionados entre las islas y el continente y el APL favoreció el mantenimiento de las actividades de producción agrícola. El POSEI parece fundamental para mantener las tradicionales y denominadas «producciones de diversificación» en estas regiones y garantizar un abastecimiento suficiente de productos agrícolas.

El POSEI **es coherente con los objetivos de la nueva PAC**, pero no debería ser sustituido por las nuevas normas de la PAC 2013 (pagos directos). De lo contrario, el riesgo de que se abandone la producción podría afectar negativamente al empleo, implicar problemas medioambientales o afectar a la dimensión territorial de las RUP.

Por consiguiente, se recomienda mantener el reglamento de base actual. Debería modificarse el reglamento de ejecución para aclarar y simplificar lo relativo a la presentación de informes de los programas. Los Estados miembros también deberían tener en cuenta los resultados y las recomendaciones de este informe, a fin de adaptar sus programas para mejorar la eficacia de las medidas implementadas y el diseño de los programas, y reforzar su complementariedad con otro apoyo de la PAC, sobre todo para aumentar la competitividad de la producción local.

Anexo: distribución de las asignaciones financieras y distribución del REA por tipo de uso final