

DICTAMEN 2 / 1997

DICTAMEN DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL SOBRE EL ESTATUTO ESPECIAL DE LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS DE LA UNIÓN EUROPEA

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo por la Ley 1/1992, de 27 de abril, previa tramitación de la Comisión Permanente de Política Fiscal y Comercial y de Relaciones con la Comunidad Europea, y de conformidad con el procedimiento establecido en el Reglamento de Organización y Funcionamiento, Decreto 312/1993, de 10 de diciembre, el Pleno del Consejo Económico y Social acuerda adoptar, en sesión del día 9 de mayo de 1997, con los requisitos que establece el artículo 10.1.c). de la precitada Ley 1/1992, de 27 de abril, el siguiente

D I C T A M E N

I. ANTECEDENTES

El Pleno del CES, en sesión del día 28 de noviembre de 1996, adoptó, entre otros, el acuerdo de acometer la formulación del dictamen de referencia, a iniciativa propia, según las previsiones que establece el artículo 4.2.d) de la Ley 1/1992, de 27 de abril, del Consejo Económico y Social de Canarias.

De conformidad con lo establecido en su reglamento interno de funcionamiento, los trabajos se encomendaron a la Comisión Permanente de Trabajo de Política Fiscal y Comercial y de Relaciones con la U.E., que celebró, previo numerosas reuniones preparatorias de carácter técnico, sesión de trabajo el día 30 de abril de 1997, habiéndose aprobado, en dicha sesión, el Proyecto de Dictamen, a iniciativa propia, sobre "*El Estatuto Especial de las Regiones Ultraperiféricas de la Unión Europea*", acordándose igualmente su traslado a la Presidencia del Consejo para su inclusión en el Orden del Día de la sesión plenaria que corresponda.

II. PREÁMBULO

El reconocimiento por parte de la Unión Europea de un Estatuto Especial para Canarias y, sin duda, para el resto de las Regiones Ultraperiféricas tiene un carácter decisivo para la sociedad y la estabilidad de las islas. Por ello, el CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, como órgano consultivo del Gobierno de Canarias, ha estimado oportuno emitir, a iniciativa propia, un Informe sobre el citado Estatuto, considerándose como foro idóneo, del que puede y debe partir un análisis y evaluación sobre dicha medida, en tanto en cuanto en el mismo se hallan representados los agentes sociales y económicos más significativos de las Islas. Informe que ha sido, finalmente, consensuado como un documento armónico de posicionamiento y defensa común del conjunto de la sociedad canaria. Y que pretendemos incorporar como un elemento más de apoyo para la consecución de lo que, en la expresión al uso en Canarias, ha venido denominándose ***Estatuto Permanente***.

Al objeto de introducir el presente estudio, se ha considerado necesario hacer un breve análisis histórico en el que se refleja claramente como la situación geográfica del Archipiélago Canario ha propiciado una serie de excepcionalidades respecto al resto del territorio nacional en todos sus aspectos socioeconómicos y culturales, siendo especial muestra de ello el tratamiento fiscal diferenciado para Canarias, sin el cual hubiera sido no sólo muy difícil, sino **prácticamente imposible** asumir y mantener el desarrollo de empresas locales con las repercusiones económicas y sociales que esto conlleva.

Ya desde el año 1852, Canarias tiene reconocidas una serie de especificidades económicas y fiscales que vienen a consolidarse con el Régimen Económico y Fiscal para

Canarias del año 1972, cuyo fundamento estaba encaminado a promover el **desarrollo económico y social del Archipiélago**.

El REF de 1972 vino a significar un reconocimiento y actualización del régimen excepcional que ha tenido Canarias a lo largo de la historia, régimen que se basó en un sistema de franquicia, justificado por la *lejanía del territorio peninsular, la condición insular, la fragmentación espacial y la escasez de recursos naturales del Archipiélago*. De ahí la necesidad de no aplicar los aranceles existentes en el resto del Estado, la existencia de una menor presión fiscal indirecta, la aplicación de una particular financiación de las Corporaciones Locales y la adopción de determinadas medidas de apoyo a algunos sectores de la economía de las Islas.

Las bases económicas tenían como objetivo primordial la consolidación de un régimen tradicionalmente librecambista, para lo cual se establecieron las siguientes medidas:

- La no aplicación de las barreras arancelarias y contingentes existentes en el resto del territorio español, tanto sobre las importaciones como sobre las exportaciones, que permitiera una mayor integración de Canarias en los flujos del comercio internacional.
- Iniciativas de apoyo al desarrollo industrial.
- Apoyo y protección de determinados productos agrícolas de especial importancia en la estructura económica de las Islas. Dentro de este tipo de medidas se encontraban la reserva del mercado peninsular para el plátano canario, la protección del tomate mediante un sistema de cupos y el apoyo de la Administración al tabaco canario a través de medidas específicas.
- La no aplicación de monopolios sobre bienes y servicios.

Las bases fiscales perseguían, fundamentalmente, la reducción de la presión fiscal indirecta en el Archipiélago, conseguir una mayor autonomía en la financiación de las Corporaciones Locales y promover una mayor actividad económica. Estos objetivos se articularon a través de cinco medidas:

- La exención de los impuestos sobre la importación y la exportación.
- La no aplicación del Impuesto sobre el Lujo aunque, en su sustitución, se crea un Arbitrio sobre el Lujo con una tarifa relativamente reducida, cuya recaudación corresponde a las Corporaciones Locales.
- Como medida armonizadora del sistema fiscal existente se introdujo el Arbitrio Insular a la Entrada de Mercancías (AIEM), con sus tarifas general y especial, esta última con finalidad proteccionista más que recaudatoria y que, en su conjunto, aseguraban la financiación de las Corporaciones Locales.
- Establecimiento de una modalidad especial para Canarias en la aplicación del Fondo de Previsión para las Inversiones, lo que supuso la incorporación en el sistema canario de una medida relevante relacionada con la tributación directa y que ha posibilitado establecer la fórmula de la Reserva de Inversiones en el nuevo sistema definido con posterioridad en relación al marco económico y fiscal de Canarias, estimulando procesos de inversión empresarial vía autofinanciación.
- Por último, una serie de medidas para favorecer la entrada de productos canarios en el mercado peninsular.

Posteriormente y, como consecuencia de la entrada de España en la Comunidad Europea en 1985, se plantea una ruptura del marco institucional en el que, hasta ese momento, se venía desarrollando la actividad económica. El choque que se produce entre el sistema especial reconocido para Canarias y los planteamientos promovidos desde Europa hacen necesaria una adaptación, no sin dejar de reconocer la realidad regional de Canarias.

En este momento tan decisivo en la historia del Archipiélago, vuelve a surgir la necesidad de un reconocimiento específico para las Islas, para que las condiciones que motivaron las

especificidades existentes con el resto del territorio nacional no sufrieran cambios al situar a Canarias en relación a un territorio mucho más amplio como lo es el europeo. Claramente seguíamos siendo un territorio insular, más alejado si cabe de los centros de desarrollo y de toma de decisiones, con la misma escasez de recursos, incluso más acusada, debido al paso del tiempo y al carácter limitado de los mismos, por lo que la integración de Canarias en Europa reforzaba aún más la importancia y necesidad de una serie de medidas de carácter permanente que era necesario reconocer en el proceso de integración al objeto de que dicha iniciativa no diera lugar a desventajas para el conjunto de la economía y la sociedad canaria.

Con todo lo expuesto anteriormente no se quiere llegar a la conclusión de que la entrada de Canarias en la Comunidad no fuese positiva, muy al contrario, Canarias asume la importancia de pertenecer al bloque comercial más importante del mundo, pero también considera que, para poder beneficiarse del efecto positivo de la globalización e integración europea, es necesario que se le reconozca su situación diferenciada respecto del conjunto del territorio continental. Así, Canarias adopta un modelo de integración especial y diferenciado del modelo de integración español, que recoge en el **Protocolo nº2 del Tratado de Adhesión a la Comunidad Europea** un conjunto de excepciones que se pueden resumir en las siguientes:

- Canarias no forma parte de la Unión Aduanera, por lo que no está obligada a la aplicación de la Tarifa Exterior Común, aunque si a eliminar paulatinamente el Arbitrio Insular a la Entrada de Mercancías frente a los países comunitarios. Las exportaciones de productos no agrarios de Canarias a la CE se benefician de la excepción de derechos de aduana.
- Las Islas no quedan integradas en la Política Agraria Común (PAC), ni tampoco en la Política Pesquera Común (PPC), salvo en lo referente a las políticas estructurales.
- El Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) no es de aplicación en el Archipiélago.
- La Comunidad Autónoma de Canarias sí participa de los Fondos Estructurales de la CE, al ser declarada Región Objetivo Número 1 por razones de lejanía e insularidad y por su nivel de renta per capita.

En el año 1989, y haciendo uso de la cláusula de revisión del Acta de Adhesión de España prevista en su artículo 25.4, se **reforzó** la voluntad de Canarias de permanencia e integración en la Comunidad, pero sin dejar de reconocer una serie de excepciones vinculadas a un conjunto de condicionantes de carácter permanente y, como hemos ido viendo, definitorios de su historia, en el más amplio sentido de la palabra.

La nueva propuesta de integración desembocó, en líneas generales, en dos normas que van a definir el marco de integración plena en Europa, pero en el que se reconocen sus especificidades. Las citadas normas fueron:

- Aprobación del **Reglamento 1911/1991 del Consejo**, que modifica el Protocolo nº2 y establece la integración de Canarias en los ámbitos de la Política Agraria Común, de la Política Común de la Pesca, de la Unión Aduanera y de la Política Arancelaria. Para cada una de las políticas se establecieron distintos grados de temporalidad en el proceso de integración
- Al mismo tiempo que se aprueba el Reglamento, el Consejo adopta la **Decisión 91/314/CE**, en la que se establece el Programa de Opciones Específicas por la Lejanía y la Insularidad (**POSEICAN**).

En base a lo anteriormente expuesto, cabría señalar que las circunstancias que motivaron un proceso de integración diferenciado para Canarias no son sólo exclusivas del territorio canario sino, sin duda, compartidas por un conjunto de regiones, en algunos aspectos de forma común y en otros de manera singular, que las cataloga dentro de la Comunidad como **ultraperiféricas**.

Ya en el artículo 227 del Tratado de Roma, en su apartado segundo, se estableció un cierto número de disposiciones que no se aplicarían de forma inmediata a los departamentos franceses de ultramar (DOM), además de establecer que las instituciones de la Comunidad velarían por el desarrollo económico y social de estas regiones. Se estaba reconociendo que la situación particular de los DOM exigía medidas específicas de adaptación a las políticas comunitarias.

Posteriormente, la adhesión de España y Portugal extendía el carácter de ultraperifericidad a las regiones de Azores, Madeira y Canarias.

Así, y en el contexto de la política regional comunitaria, Canarias entra a formar parte de un conjunto de regiones de la Comunidad caracterizadas por sus desventajas específicas derivadas de la lejanía y el aislamiento, reconociendo la Comunidad, en la declaración nº 26 del Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992. Basándose en la citada Declaración, se han aplicado un conjunto de medidas, la mayoría de ellas con carácter temporal, tendentes a conseguir reducir los obstáculos entre la regiones ultraperiféricas y resto del territorio comunitario, favoreciendo la reducción de desequilibrios y la igualdad de oportunidades al objeto de conseguir una integración lo más armoniosa posible de Europa que paliara diferencias estructurales tales como: situación alejada de las regiones que las mantiene apartadas de los centros de desarrollo, insuficiente cualificación del personal y el retraso en I+D, con sus consecuencias para la competitividad de las empresas, el escaso nivel de capital fijo que genera insuficiencia en la infraestructura de base (transportes, telecomunicaciones, energía, agua y medioambiente), etc.

En definitiva, se ha intentado potenciar una política de cohesión económica y social reconocedora de las distintas realidades regionales y favorecedora de un **mercado interior comunitario** y de **políticas de concentración**.

Sin embargo, y es por lo que el CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS, entiende como necesario la promulgación de un Estatuto Especial para las Islas, no basta que la bondad y la eficiencia de alguna de estas medidas hayan contribuido a reducir ciertos déficits estructurales de los que se partía (renta per cápita), sino que, en tanto que vayan desapareciendo las medidas temporales, Canarias se alejaría del modelo económico de concentración propugnado por la Unión Europea.

Al considerar el espacio, reflejado en la situación geográfica de las regiones ultraperiféricas y los condicionantes que este hecho conlleva, como una variable de análisis, se hace **necesario reconocer la heterogeneidad de las citadas regiones respecto del territorio comunitario como favorecedora de una situación homogénea, de reducción de desequilibrios y de igualdad de oportunidades frente al resto de los países miembros**.

Así, y desde el análisis y evaluación de éste dictamen, el CES quiere justificar, sustentándose en un diagnóstico de la realidad en la que se ven envueltas las regiones ultraperiféricas, la **necesidad de que Canarias esté integrada en Europa**, para lo cual es necesario que se le reconozcan sus especificidades y el carácter de permanente de las mismas. En este sentido, el conseguir un **Estatuto Especial** para la regiones ultraperiféricas posibilitaría la reducción de desequilibrios y la igualdad de condiciones con respecto al resto de los países miembros, favoreciendo el progreso económico y social equilibrado y sostenible propuesto en el Tratado de la Unión y de defensa del principio de cohesión económica y social.

III. RAZONES ECONÓMICAS, SOCIALES Y JURÍDICAS DEL ESTATUTO ESPECIAL DE LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS

III.1. LA ECONOMÍA DE LOS PEQUEÑOS TERRITORIOS: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA¹

III.1.1. Las pequeñas economías insulares y alejadas (PEIs) en la perspectiva económica de la UE.

La visión que se tiene de las PEIs se circunscribe para la mayoría de los observadores en: la de unos territorios caracterizados por una problemática de lejanía; la exigüidad de unos mercados que se combinan con unas estructuras económicas poco diversificadas; unos niveles económicos de menor desarrollo que la media de las regiones continentales; y el disponer de unos regímenes regulatorios con especificidades respecto al resto de sus estados y del acervo común comunitario.

Ante un panorama compuesto por esos rasgos estructurales, se deduce que estamos en presencia de unas regiones vulnerables necesitadas de unos apoyos institucionales adecuados a sus perfiles singulares. Lo que está en juego en este momento, y esta es la razón del Dictamen que nos ocupa, es si el alcance de esas características se mantendrá en el futuro con parecida intensidad. En un cuadro con esas limitaciones, sería imposible garantizarles a estas regiones una convergencia, a menos que sigan disponiendo de mecanismos correctores que renueven a los presentes. De ahí que todo enfoque de esta cuestión repare en dos aspectos: uno primario, referente a las facturas particulares de estas economías insulares y alejadas; y otro derivado, consistente en articular la viabilidad con la existencia de incentivos y políticas públicas *ad-hoc* para estas regiones.

La insularidad alejada, según han venido sosteniendo los analistas, provoca una especie de 'efecto conjunto' sobre la estructura, funcionamiento y comportamientos de los agentes que operan en esos territorios. Dicho efecto genera un condicionante notable de riesgo estrangulador, pues grava adicionalmente su accesibilidad y contribuye a estrechar el potencial de los micromercados que dominan en estos espacios de reducido tamaño. Además, les motiva cierto 'efecto desplazamiento' respecto a la dinámica expansión que imprimen los centros desarrollados de la UE.

La encrucijada en la que se mueven estas islas alejadas responde a circunstancias de distinto signo, procediendo las variables tanto del entorno exterior como de sus propias fuerzas y capacidades.

a) *Del Entorno Exterior.*

- En las tierras continentales de la UE se llevan a cabo auténticos proyectos de 'cohesión territorial' mediante la construcción de grandes redes transeuropeas que vertebrarán físicamente los principales flujos de transporte y energía. Estas infraestructuras complejas suponen un reto de acoplamiento a los territorios discontinuos como son las Islas, las cuales habrán de realizar esfuerzos adicionales para reducir el diferencial de accesibilidad que se traduce en mayores costes económicos, de tiempo y de distancia respecto a esas zonas motoras de la economía europea (los 'core'). Se trata de maximizar la igualdad de condiciones en ese factor de accesibilidad, pero siendo conscientes que el óptimo es el de *minimizar la 'brecha natural' de partida.*

- Simultáneamente a la realización de las redes físicas que se acaban de señalar, en la UE se están impulsando extraordinariamente las redes de intangibles del tipo de los flujos de formación, información o de cooperación entre agentes e instituciones. De tenerse en cuenta que esos elementos constituyen hoy en día inputs estratégicos de cara a la competitividad y a la creación de

¹ Al ponerse énfasis metodológico en este epígrafe sobre la cuestión insular, a lo largo del mismo se usará la expresión RUP-IA, es decir, la terminología oficial de la Comisión Europea de las Regiones Ultraperiféricas (RUP), con la extensión de Insularidad-Alejada, por la razón antedicha. Con ello se pretende matizar doblemente la dimensión de lo ultraperiférico (con un territorio continental incluido, el de la Guyana Francesa) y la de islas alejadas, con problemática diferencial a islas adyacentes o muy próximas a las tierras continentales de sus estados respectivos (Baleares, Córcega, Cerdeña, Sicilia, Islas Griegas y Británicas, ...).

valor añadido, convendría ponderar que es lo que se está haciendo y piensa realizarse en las RUP-IA sobre telecomunicaciones, educación, I+D, sistemas de información estratégica, negocios virtuales, políticas de cooperación, etc. Sin duda que en este tipo de redes el coste de insularidad (CI) será menor que en el capítulo de intercambios y desplazamientos tangibles o físicos, pero la relación que debe comportar la construcción de infraestructuras solventes con la masa crítica que las aprovechará, comportará 'costes hundidos' y economías de escala' algo peores que los de la media de regiones continentales. Por consiguiente, precisarán un esfuerzo inversor adicional y unos gastos de mantenimiento algo por encima de ese núcleo ventajoso de las regiones desarrolladas del continente.

- Puntos de atención, que pueden convertirse en críticos en los próximos años, son los que podrían suponer las anunciadas decisiones de la UE en su ampliación a los países del Este y la revisión a fondo de toda la financiación comunitaria. Sin duda que de ampliarse la UE hacia el Este europeo, el panorama regional europeo contará con un nuevo grupo de territorios caracterizados por unas problemáticas de atraso que serán las mayores en el seno de la UE. Indudablemente, las RUP-IA no sólo tendrán que compartir fondos con este nuevo colectivo, sino que en el ranking estarán situadas en posiciones muy superiores a esas otras. De otra parte, tanto las fuentes de ahorro como las 'filosofías' que imperarán en la asignación de recursos a los distintos programas comunitarios, apuntan que la situación será bien diferente a la actual. El ahorro en los países del Norte está acusando un retroceso importante. Por su lado, los intereses políticos y de preferencias por la tipología de las acciones prioritarias que debe atender la UE, se están desplazando hacia unos objetivos que intentan relegar a un plano más secundario los esquemas redistributivos y de la cohesión social y territorial. De confirmarse estas tendencias, Canarias como el resto de las RUP, tendrán que afrontar a sus retos con unos menores apoyos de la UE.

- Finalmente, no hay que minusvalorar esa trayectoria liberalizadora que está sucediendo en el marco internacional. Las regulaciones de la OMC (Organización Mundial de Comercio), o mercados como el de los productos financieros y monetarios, están ganando batallas en esa tensión que están librando los proyectos de 'regionalismo supranacional' (casos de la UE, el TLC, Mercosur,...) con el proceso de multilateralismo no discriminatorio. Obviamente que a los intereses canarios le favorece más la preservación de Estatuto similares a los que existen en el presente. Pero asimismo, salvo excepciones tan notables como el de la OCM (Organización Común de Mercado) del plátano y alguno de los incentivos incluidos en el REF y la ZEC, resulta significativo que las especialidades que definen a Canarias están muy en la frontera de esos intentos multilaterales de profundizar en las liberalizaciones. La estructura productiva y funcional canaria, sin un sector industrial de peso, propende a no ser un área con demasiados afanes de coleccionar 'islotos neoproteccionistas'. Al menos, no más que los planteados por la media comunitaria.

b) *Del entorno interior.*

- La economía de las islas no genera el excedente suficiente para ese sobreesfuerzo de inversión pública y para las redes estratégicas de conexión. Las exigencias del proceso de convergencia para el euro, han recortado los márgenes expansivos del gasto público. Tampoco los recursos que pueden procurarse administraciones como la autonómica y las corporaciones locales, permiten confiar en la disponibilidad de volúmenes acordes al cuadro de necesidades.

- Productivamente, un tejido tan dominado por microempresas y por lo que representa el gasto y la función pública, puede no autogenerar capacidad de empuje suficiente como para compensar a esas presencias tan decisivas de los fondos comunitarios y de los proyectos cofinanciados por el Estado y la Comunidad Autónoma. Estamos, por consiguiente, ante un caso de 'fallo de mercado', atribuible a una iniciativa privada de limitado poder reproductor. Confiar en que dentro de un plazo corto de tiempo se estará con tal potencial, y que el protagonismo público podría minimizarse sin riesgo, descarta a esa hipótesis por demasiado atrevida. La conclusión contundente, y reiterada en la bibliografía regional, es que a regiones con el perfil de Canarias le interesan las políticas activas intervencionistas.

- Los dos planos anteriores encuentran un tercer frente que se les suma: el de la 'cohesión social'. Cuestiones como el de la distribución y nivel de la renta, o la batería de indicadores del bienestar, no dejan bien parada a la comunidad canaria y a las restantes RUP. Pero más significativo para las autoridades comunitarias, es lo que sucede en el mercado de trabajo, y concretamente en las cifras del desempleo juvenil, la participación o tasa activa del colectivo femenino y el desajuste del mercado de trabajo por el escaso tirón de la oferta. Para hacer frente a esta problemática, han venido aplicándose fondos estructurales y sociales al objeto de paliar la gravedad de la situación.

Un recuento ponderado de los tipos de factores que proyecta uno y otro entorno, conduce a un supuesto prospectivo bastante lógico: **las RUP-IA no tienen alternativas autónomas a la vista** que no pasen por el mix interactivo del 'esfuerzo propio' combinado con el de programas específicos y un cuadro de incentivos adecuado a sus condiciones. El protagonismo reservado a las instancias públicas de la UE y al correspondiente estado nacional ha de proseguir con elevadas cuotas de incidencia (efectos multiplicadores en economías externas y de arrastre). Dicho de otro modo, las fuerzas operativas privadas por sí solas, dada la limitada capacidad que tienen para elevar apreciablemente su excedente, están condenadas a un cuadro estructural menor que el de la media de la UE y que avance hacia una brecha negativa todavía más amplia. Lo verdaderamente relevante en esa conclusión, y a los efectos de este Dictamen del CES, es que una proporción estimable en ese fenómeno procede del 'déficit geográficamente estructural', que venimos denominando 'insularidad'.

La lección que se extrae de este corolario final enlaza con otra cuestión no menos inquietante: ¿Si no hubiesen dispuesto las RUP-IA de los programas específicos, POSEIs, junto a otros incentivos o exoneraciones diferenciadas, se habrían acercado en ésta última década a los niveles medios de la UE? ¿Y si dejaran de tener esos mecanismos compensatorios, podrían conservar esas posiciones? ¿Su capacidad autoregulatoria tiene margen para recortar eficientemente la trayectoria que siguen las regiones desarrolladas de la UE?

Unos dilemas que, analíticamente, vuelven a poner en primer plano la primera de las interrogantes de este epígrafe o capítulo ¿El Estatuto Especial de reconocimiento en el derecho primario de la UE, es el cimiento que posibilitará contar con dotaciones diferenciadas?

III.1.2 El desarrollo regional de las Islas y la construcción de la UE.

El Estatuto Especial en la UE no es indiferente a la estrategia general que le pueda interesar a los agentes de las Islas, ni tampoco a los esfuerzos adaptativos que temporalmente vayan requiriendo los sectores y actividades en los que está especializada la estructura productiva. En este orden, el Estatuto Especial debe propiciar un protocolo cuyas bases permitan esas revisiones y un grado estimable de flexibilidad institucional.

Toda estrategia de desarrollo regional busca sacar provecho de las externalidades de proximidad, para lo cual requiere de una organización en red de los actores, recursos y capacidades que puede movilizar ese espacio y sociedad. Ahora bien, dicho diseño organizacional exige operar con masas críticas que viabilicen o rentabilicen a los proyectos de distinta naturaleza y finalidad. Los contextos inciertos y de acelerados cambios que hoy presiden la vida económica, social y hasta territorial, aconsejan que dispositivos y respuestas contengan calidad y alcance de miras. Quiere esto decir, que para posicionar a un territorio con ventajas competitivas y lo más sostenible o duraderas que el entorno posibilite, deberíamos afrontar esta tarea compleja y sujeta a muchas dificultades con auténtica persistencia e imaginación.

Las externalidades y el desarrollo de redes se inscriben en la problemática de la accesibilidad. Por su lado, para lograr *masas críticas* de alcance económico, el tipo de incentivos destinados a localizar y concentrar a las empresas tendrían que focalizarse en un cuadro realmente distintivo y ponderable por los operadores. La ausencia de efectos de arrastre, no solamente tiene

consecuencias polarizantes para el empresario individual: desgraciadamente, inhibe a la retroalimentación de la red global de economías externas que rodea a ese entorno territorial. En nuestra opinión, el objetivo de recortar el coste de la accesibilidad debe contar con la participación de incentivos para la producción, pues los mismos contribuyen a densificar y entrelazar a operadores y tamaños (economías de aglomeración, escala y alcance). La carrera del recorte se aceleraría por la mejor de las vías: **la de incentivar a los agentes privados para que internalicen avances técnicos en las conexiones, los procesos de fabricación y en los otros intangibles creadores de valor añadido.**

Para este tipo de casos, las autoridades cuentan con un eficiente sistema de evaluación: un *'leverage ratio'* entre la unidad de capital público invertido (incluido lo no recaudado por el incentivo) y la cantidad a la que responde la iniciativa privada tras fijarse ese aliciente. El sector privado desarrollará sus planes con mayor confianza, pues valorará la presencia inversora e incentivadora pública como una situación en la que se *'mutualizan los riesgos'*.

Estos apoyos selectivos al desarrollo diferenciador de los territorios insulares y alejados, no pueden ser tachados de privilegios, pues su finalidad no es la de explotar ventajas competitivas desleales con las fuerzas del mercado. Tampoco es demostrable el afán de *'empobrecer'* a otros competidores territoriales. Lo que manifiestan claramente, en cambio, es una preferencia interventora o, mejor expresada, correctora. Los mecanismos automáticos de transferencia que puedan realizarse en un mercado regulado por una moneda única como será el euro, lo más probable es que no contrarresten aquellas otras perturbaciones negativas que originan fuentes y fuerzas tan asimétricas. Un desequilibrio estructural que no suele conducir a ninguna neutralidad operativa, más allá de las propias reglas del juego. Ni en medios, ni en expectativas, los operadores en los mercados insulares tienen esa facultad creativa de poder competitivo. Sus nichos de esperanzas se concretan en lo *'residual'* y en eventuales alianzas o empresas virtuales con fuerzas externas. También renunciamos solemnemente a combatir la asimetría con prácticas de *'dumping social'* o a desarrollar el refugio del segmento de economía paralela.

Cuando se debate la cuestión de la construcción europea, parece inevitable centrar la polémica sobre la interrogante siguiente: ¿será un proceso que irá cerrando los matices diferenciales en el terreno económico-territorial, mediante la uniformización institucional, o contrariamente, cabe la convergencia admitiendo la complejización de los Estatuto territoriales? Merece la pena insistir en que dichos reconocimientos específicos se han formalizado bajo esa óptica dentro de un proyecto común según el cual, la diversidad refuerza a la cohesión. Las tensiones que provoca la uniformización suponen una factura de intangibles no comparable a la del coste económico suplementario que tendría el modelo con diversidad. El balance no se limita a un simple duelo entre las ventajas de una integración que no ha mutilado todas sus parcelas de dominio, y la de unos potenciales beneficios a recibir desde estrategias pasivas marcadas por los efectos de un mercado no interferido espacialmente. Frente a frente, la conservación o protección de circuitos particularizados, ajenos a la competencia abierta del conjunto, *versus* la capacidad de capturar actividades desparramadas o promovidas desde las zonas centrales o desarrolladas. Como se pondrá de manifiesto en varios epígrafes de este Dictamen, el poder que tienen las RUP-IA para facilitar esos enlaces exige el concurso de dispositivos o intervenciones especiales. De otro modo, sus posicionamientos acusan sobrecostes escasamente compensables por otros factores de sus dotaciones.

La dimensión histórico-institucional o cultural tiene un difícil cálculo en este tipo de debates, pero a nadie se le pasa por alto que para liquidar un patrimonio de tradiciones se requiere de una transición o periodo gradual. Pues bien, lo que pretendemos explicitar es que en tal evolución se potencien las readaptaciones de lo existente, incardinadas en la trayectoria del proyecto UE. Pasar por alto este planteamiento y apostar por el del transplante encajado al cuerpo, es dejar abierta la puerta del malestar recurrente.

En resumen, las RUP-IA de la UE conciben más ilusiones en los efectos de una política económica que contenga dimensiones espacializadas que en los posibles impactos positivos que les pueda tocar con eficientes políticas horizontales y sectoriales. En este sentido, los representantes y fuerzas organizativas de las RUP-IA se mueven con una apuesta nada original en la historia de la política regional: las comunidades con menor nivel de desarrollo y con menor capacidad de generar ahorro pro-inversor, son más partidarias y más proclives de encontrar en las instituciones públicas fuentes suplementarias de intervención para corregir los resultados no intervenidos del mercado.

III.1.3. Los Fondos Europeos y el coste de la insularidad (CI).

A tenor del estudio más serio hecho en España sobre la evaluación de los Fondos Europeos asignados a las regiones españolas durante el periodo 1989-1993, y de los avances del informe que está realizando la Dirección General de Relaciones con la UE de la CAC, el efecto de esos proyectos o el impulso que han provocado en los resultados macroeconómicos, conllevan un protagonismo significativo dentro del soporte infraestructural con el que se está moviendo el tejido productivo canario.

Ahora bien, debemos matizar ese alcance positivo de la realización de proyectos llevados a cabo desde instancias comunitarias:

- en primer lugar, ha de valorarse que muchos de esos proyectos cuentan con la coparticipación de fondos estatales y regionales. Quiere ello decir que la magnitud de esa inversión pública está condicionada al aporte de al menos tres administraciones, lo que les garantiza un ciclo de vida, de programación y de control importante. Es más, los analistas dudan acerca de la realización de muchos de ellos al no darse esa convergencia de esfuerzos institucionales.
- en otro plano, debe estimarse en un contexto de toma de decisiones y acciones como es el de estas regiones, lo que puede representar toda presión selectiva en la fijación de prioridades, aquellas en las que deben volcarse las partidas públicas de capitalización social. La logística comunitaria obliga a una disciplina justificatoria en la que hay que demostrar la pertenencia y necesidad social de dicha elección. Ese filtraje, dentro de una visión plurianual, equivale a una tarea planificadora donde, afortunadamente, el margen de discrecionalidad del gobierno regional está sujeto a peligros de rechazo si se observasen cambios llamativos en tales prioridades.

En paralelo a estos planteamientos que acabamos de formular, tenemos a una cuestión matriz en toda la secuencia que ha ido desarrollando la UE respecto a las RUP-IA: ¿los POSEIs han sido respuestas *ad hoc* relativamente improvisadas, o contienen una fuente virtuosa y original de actuación, negociación y argumentación institucional para este tipo de regiones?

Si se analiza con sentido crítico y sin minusvalorarse lo que exigen los pronunciamientos y puestas en marcha de temas *ex novos*, o sin precedentes similares en el acervo comunitario europeo, se extrae una valoración bastante positiva y con enseñanzas esclarecedoras para guiarnos en el presente y futuro próximo.

Los trabajos del Grupo Interservicios que condujeron a la propuesta de los POSEIs, con argumentos como los utilizados en el Informe Griffin en la fase de documentación inicial, y no digamos, las 'conquistas' que ha supuesto determinadas exoneraciones del derecho primario que se les ha reconocido a estos territorios, o el caso del establecimiento de ayudas tan especiales como el del REA, por citar ejemplos muy ilustrativos, avalan para esta hora tan problemática unas dosis semejantes de realismo imaginativo. En esa inspiración actualizada de aquella estrategia tan *suí generis*, conviene asimismo estudiar, para tener muy en cuenta, las secuencias tácticas y la logística diplomática en las diferentes negociaciones que han ido substanciando el estatuto y la normativa de estas RUP-IA.

La entidad de la inversión efectuada con los Fondos Comunitarios plantea el alcance e influencia que ha tenido en la renta de Canarias, o en el indicador sintético de PIB por habitante, respecto al de la media de la UE. Obviamente que hay bastante de hipótesis contrafactual en esta inferencia. A falta de evidencia empírica solvente, adelantemos algún comentario que tiene relación con esta casuística. Dándole la vuelta a la duda, y descendiendo a lo realizado en las áreas sobre las que se han centrado esos fondos comunitarios que llevaban el marchamo de asignaciones especiales por la condición de RUP-IA, ¿han contribuido realmente a que los agentes económicos y la sociedad de esas islas, dispusieran de un ítem o impacto mayor que el que hubieran tenido de no ser RUP-IA?.

EL alcance lineal y comparativo que tienen indicadores como el sintético de la Renta o PIB por habitante, podría comportar una especie de penalización con repercusiones y efectos retardatorios en estos territorios, de mantenerse la distribución de Fondos y Repartos en función de las posiciones de renta que tienen las regiones. Los Estatuto que tengan las Islas conviene que contemplen en sus cláusulas los mecanismos compensatorios y exclusiones que precise esa circunstancia de su coste de insularidad y alejamiento.

Mientras se mantenga el actual y complejo sistema de Programas, ha de preservarse que las mejoras en la posición de renta no necesariamente se traduzcan para las RUP-IA en recortes de financiación condicionada o en su adscripción a los programas que están encaminados a dotar de infraestructuras y redes a las regiones más atrasadas. En este sentido, a la dimensión de atrasada debería sumarse la de alejadas, citándose literalmente a las RUP-IA en los citados textos.

Si el escenario sobre el que van a establecerse las políticas estructurales y territoriales de la UE se orienta a la simplificación en dos grandes bloques, tal como ha sugerido el comisario de Asuntos Sociales, el irlandés Padraig Flynn, y al que ya apoyan los representantes de algunos países del norte, entonces deberíamos afinar el diseño. Especialmente, apuntando la simulación de otros escenarios, interesa analizar con detalle todo lo esbozado para regiones pobres y para las que se enfrentan a problemas particulares de adaptación industrial o de desarrollo rural. Las RUP-IA están obligadas a que se les mencione como casos diferenciados, lo que justifica partidas exclusivas dentro del bloque especial, pues el segundo bloque que se va a proponer tiene un carácter más horizontal y además será gestionado, en buena medida, por las autoridades nacionales. Ese requisito es vital, por cuanto se pone en duda la continuidad del actual sistema de adicionalidad o complementariedad en la financiación, esto es, la obligación que en el presente tienen los Estados miembros de acompañar o cofinanciar los fondos que provienen de la ayuda comunitaria. Esa estrategia seguiría la senda de lo conquistado con los POSEIs, unos mecanismos instrumentales que aplican, y se basan, en el explícito reconocimiento actual de estas RUP.

III.1.4. La insularidad, primer valor patrimonial en las estrategias de negociación de la UE

En realidad, para los canarios la operación preferente que debe guiarles es la de ir llenando de contenido adaptativo a lo que ha sido el avance dado con la **ultraperificidad**. Este concepto, que articula varios factores, y que alude a dimensiones como el de insularidad, alejamiento y exigüidad, ha estado descansando en las raíces de un derecho derivado que se remitía en su defensa al artículo 227 del Tratado, a la Jurisprudencia concreta de la Corte, a los propios tratados de adhesión de los países con RUP-IA, a los memorándum que en tal sentido expresaban los Estados miembros, o a la propia base argumental que contenían los programas de opciones específicas para el alejamiento y la insularidad (POSEIs). Razones estratégicas y de oportunidad ante los retos que deberá afrontar la UE en las próximas conferencias intergubernamentales (CIGs), nos obligan y hacen inexcusable el renovar jurídico-institucionalmente a ese patrimonio antes citado. Puede entenderse y justificarse que el interés de las autoridades canarias por figurar la especialidad canaria dentro del derecho primario, aunque siquiera fuese en un simple artículo, es porque ofrece indudables garantías frente a lo que pudiese ocurrir con una ampliación al Este en el que aflorarán en el tablero regional muchas otras regiones bastante más atrasadas. También le

otorga cancha de juego, ante el probable escenario de recorte en la financiación estructural diferenciada. Se hace comprensible para cualquier observador que el lograr un Estatuto singular de reconocimiento sea algo tan evidente como esencial para este tipo de territorios insulares y alejados, ya que tienen un alto riesgo de estrangulamiento si no contasen con esfuerzos adicionales de intervención en capital público y en social y en incentivos de localización. Es el único procedimiento logístico que tienen las autoridades comunitarias para disponer e implementar intervenciones finalistas en estas RUP-IA.

Nos movemos hacia algo que revalide a lo que hoy se tolera de facto entre decisiones del máximo rango institucional, cual es que estas RUP-IA, pese a tener algún dato o indicador superior al de otras regiones de la UE, a todos los efectos figuren como 'regiones atrasadas' o de 'atención especial' en los programas contemplados para la redistribución interregional y para la convergencia en los niveles de desarrollo (pensemos entre ser región objetivo nº 1 o no). Esto precisa, para esta encrucijada definitiva en la que nos encontramos, que sea oficializado en un artículo de derecho primario donde, expresamente, se diga que la condición de ultraperifericidad avala el desarrollo de actuaciones diferenciadas respecto a los territorios o regiones continentales.

Como es sabido, toda regla de excepción en el seno de la UE es una posibilidad tolerada, siempre y cuando la misma sea de alcance temporal y no perturbador respecto a los grandes fundamentos del Tratado. En este sentido, uno de los campos más sensibles ante las especialidades, desde la óptica de las autoridades comunitarias, es el de la política de competencia en su conexión con la construcción del mercado interior. Los tres puntos en los que se concretan las prevenciones son: los de acuerdos y prácticas contrarias a la competencia; la protección de sectores que puedan ser regulados mediante situaciones de monopolio o con ventajas artificiales; y la existencia de ayudas estatales o públicas que alteren la competencia libre.

Podría inferirse que buena parte de la cobertura de incentivos y fondos que se otorga a la ultraperifericidad, contiene peligros restrictivos para competidores externos o no instalados en Canarias. Sin embargo, a favor del sistema establecido en Canarias y del que se propone en el REF y en la ZEC, salvo excepciones en las que cabe esa interpretación, **no se promueven elementos discriminatorios para los operadores** en función de características de radicación, ni tampoco en los mercados se va a contracorriente de la tendencia liberalizadora. Concretamente, la apuesta de los incentivos focales canarios está en la línea de una simplificación y desarme muy a tono con propuestas, gestos y hasta ensayos ya experimentados, en países y zonas de la propia UE.

El mayor gradiente que pueda contener el caso canario forma parte de esa razón histórica-institucional que viene reconociéndose desde hace tiempo y por instancias múltiples. Por su lado, la financiación diferenciada en ayudas y programas remite a ese sobreesfuerzo que es preciso realizar para no acrecentar el coste de la insularidad relativa. En términos productivos, las RUP-IA requieren de esos soportes auxiliares, al objeto de no incrementar por sus condicionantes geográficos y por la exigüidad de sus tamaños de mercado, el umbral de aparición de las economías de escala y el beneficiarse con la liberalización de las barreras comerciales. Equivaldría a un análogo 'coste de la no Europa', del que se hablaba en el informe Cechini.

Lo que si deben cuidar extremadamente los negociadores canarios es que, en los textos correspondientes esa 'filosofía' y contenidos de los incentivos y ayudas, no evidencien otra finalidad que no sea la de **apuntalar el marco de los modelos organizativos empresariales y el reducir los costes diferentes de accesibilidad** a los que conduciría el sistema sin esas intervenciones públicas, activas y adicionales.

III.1. 5. Intereses específicos e intereses comunitarios de las RUP-IA.

Una RUP como Canarias podría seguir insistiendo en su especialidad constitucional dentro del Reino de España, en su Protocolo específico en el seno de la UE, en la prolongación de su 'acervo' promulgado por la UE, en los efectos positivos del REA o de la OCM del plátano, en la conveniencia de extender su especialidad económica con la ZEC, en las problemáticas de sus

infraestructuras de conectividad con el exterior, o en el alto paro, por citar los supuestos más socorridos. Deslizándonos en esa línea argumental, sería inevitable no sumarse a lo de "lejanía, insularidad y fragmentación vulnerable", unas variables 'genéticas' que definen al ser y estar de una sociedad. Ante ello, y en consecuencia, los poderes públicos nacional y comunitario deberían tener en su recetario especial más terapias de compensación a fin de no condenar a estas tierras fronterizas hacia una costosa marginalidad.

No pretendemos ir contracorriente sobre lo que ha sido el sustento legal hasta ahora de las especialidades canarias en todos los focos que han debido afrontar su encaje legislativo con una visión dinamizadora y no encorsetadora.

Sin embargo, dado los cambios que en la UE se están operando en su funcionamiento estructural, en las ponderaciones sobre asignaciones y políticas y en las prioridades geopolíticas y estratégicas, pensamos que es imperativo oxigenar a nuestro discurso convencional, buscando una eficiencia persuasora más acorde con esos nuevos parámetros decisorios y de preferencias.

En cualquier caso, entre los santos y señas de identidad que a Canarias le interesa sobremanera 'conservar y reconvertir', destacaríamos los de:

- una **fiscalidad diferenciada**, cuya menor presión contenga el suficiente atractivo como para incentivar proyectos y operaciones de distintos agentes y procedencias. Esa arquitectura tributaria habrá de maximizar el óptimo posible dentro de lo permisible en el sistema español y comunitario. Todo hace suponer que el calendario de la armonización fiscal en el espacio comunitario será un proceso muy complicado al depender de la rodadura que tendrá el nuevo euro y de las resistencias nacionales y regionales a otorgarse concesiones a otros que puedan suponer tratos de favor y posicionamientos ventajosos encubiertos. El ojo avizor y el recuento de lo concedido hasta la fecha a los distintos territorios con regímenes no comunes, unido a lo que tenemos reconocido específicamente, serán fuentes primarias para diseñar adaptaciones y reajustes de calendario. Los derroteros que tome en su momento el proceso armonizador y las grandes directrices a fijar por las autoridades comunitarias, exigirán de nuestra parte un seguimiento permanente al objeto de perfilar matices y resquicios sobre los que ir apuntalando la remoción del estatuto canario en la UE.

- **vertebrarnos en las redes transeuropeas** que pretenden reforzar la integración física del territorio europeo. Para Canarias, la dimensión de la accesibilidad es extremadamente sensible. En realidad, siempre lo ha sido, pero sucede que en este momento la UE ha programado un ambicioso plan de redes de conexión que van a reducir substancialmente los costes logísticos, al mismo tiempo que facilitan la aplicación de tecnologías de transporte y construcción más avanzadas. Perder distancias en ese terreno afectaría no sólo a la dinámica de la convergencia, sino que iría colocando a las Islas en una posición muy débil para la competitividad territorial de la inversión.

- reforzar los **incentivos del entorno productivo**, para lo que es totalmente inexcusable otorgarle a la ZEC y al propio REF, mecanismos que confieran ventajas institucionales operativas frente al sistema establecido en los regímenes comunes de ámbitos nacional y comunitario. Tales mecanismos de interés deben abarcar junto a las facilidades propias de los sistemas 'off.shore', seleccionadas intervenciones de discriminación espacial positiva que tengan realmente impacto en el tejido productivo y laboral. La evidencia de su efectividad es lo que realmente puede justificar la adopción del trato discriminatorio. Además sería nefasto, de cara a las expectativas de operatividad, que los calendarios que se establecieran para ese abanico de medidas y ventajas tuviesen un horizonte muy acotado. El corto plazo está reñido con las políticas de incentivación en la inversión regional, tal como se ha demostrado en estudios solventes sobre la cuestión. **La persistencia de un 'núcleo duro'** que define la adicionalidad de la atractividad territorial, constituye realmente la parte contable que desde el entorno institucional podrían internalizar las empresas o sociedades que se localizan en ese espacio económico. Correspondería a la propia competencia de las estructuras empresariales, el aprovechamiento, significativo o no, de tal núcleo de incentivos.

- finalmente, ha de considerarse que si el bienestar de la población está asociado al mayor poder adquisitivo de las familias, en un contexto de creciente cohesión y de disponibilidad de un entorno de calidad, institucionalmente, un objetivo como el de la mayor estabilidad de precios relacionados con el consumo familiar, tendría que figurar entre las principales prioridades. Sistemas como el ya vigente del REA sin duda que constituyen un instrumento básico en ese objetivo, tras demostrar su favorable influencia en el comportamiento de los precios durante estos últimos años.

En este objetivo estratégico del entorno productivo, poco se conseguiría si esos incentivos a la localización no se les vincula al desarrollo de unas redes que a nivel interno y con el exterior sean capaces de superar los condicionantes de lejanía, tamaño del mercado, aparición de las economías de escala y disponibilidad de economías externas con 'gancho' suficiente. Esas redes que se concretan en campos como el del transporte, las telecomunicaciones, la energía, la formación y la cooperación interempresarial y del partenariado de instituciones, tienen que concebirse y apoyarse bajo una visión y con unos mecanismos que impriman 'saltos' sobre la limitación natural con la que los agentes canarios se mueven en su mercado y en sus fronteras de producción.

- por último, pocas regiones de la UE podrían justificar como Canarias la necesidad vital de que existan **políticas activas de 'cohesión social'** y acciones serias en la **protección y mejora del medio ambiente**. Ambos planos se inscriben en lo que son dos de las dimensiones más valoradas del proyecto europeo no circunscrito a su reducción economicista: **el avance en la calidad de vida y en las conquistas cotidianas de la ciudadanía europea**. Efectivamente, indicadores como el de paro juvenil que esgrime la sociedad canaria, con unos porcentajes casi escandalosos respecto a la media de la UE, o el de la bajísima tasa de actividad femenina, la precariedad laboral y el de la mortandad prematura de las nuevas empresas, la problemática de las iniciativas con que tropiezan los emprendedores y autoempleados, y especialmente el de los fuertes desajustes que acredita la distribución del ingreso y la riqueza en este Archipiélago, configuran un cuadro con la entidad suficiente para reclamar la atención institucional. El mantenimiento y adaptación progresivos a los perfiles territoriales que deben tener los fondos y políticas sociales que responden al objetivo de la cohesión social, constituyen una de las razones y fuentes sobre las que más cabe la existencia y justificación de políticas discriminatorias positivas. Mientras la redistribución territorial y las transferencias interesaciales sean competencias e instrumentos elegidos por las autoridades comunitarias, a Canarias le está reservada hacer valer sus preferencias por el mantenimiento de esos esfuerzos, coparticipando y eligiendo aquellos que deban ser objeto de intervención por esas políticas de la cohesión. No debe obviarse, por lo demás, tal como evidencia el Primer Informe sobre la Cohesión Económica y Social, realizado por la Comisión en este mismo año, que las medidas de cohesión han producido dos grandes efectos: elevar la demanda total, fomentando la producción y el empleo, y mejorar la eficiencia del lado de la oferta, al reforzar las estructuras de producción y de la competitividad.

Si en términos genéricos, el propio medio ambiente es un importante factor para el desarrollo regional, tal como se encargan de recordar todos los estudios sobre la materia, en el supuesto canario ese aspecto tiene el plus de que sus principales fuentes de crecimiento, el turismo y las actividades propiciadas por su situación geográfica y su insularidad y alejamiento, son intensivas en el uso de esa 'externalidad' del patrimonio geográfico. Es más, en la imagen de marca de los productos de la región, su leyenda de islas diferenciadas por su clima y recursos medioambientales, suponen un intangible de gran valor y soporte estratégico. De ahí que la regeneración física y medioambiental sea uno de los temas en los que menos serían contestadas las intervenciones discriminatorias en favor de las regiones insulares y alejadas, pues su contextualización separada de las tierras continentales hace factible esos programas específicos.

El aprovechamiento de las rentas de situación, o del territorio canario, contiene potencialidades aún escasamente aprovechadas por el despliegue europeo en sus políticas de cooperación y ayudas. Ciertamente, Canarias apenas ha contado, más allá del uso retórico, en acciones contabilizables dentro de esa faceta. Ni siquiera ha sido verdaderamente tenida en cuenta a la hora del diseño de esos paquetes que programa la Comisión europea en su cooperación con África y América Latina. Y sin embargo, no parece ser una descabellada pretensión el reivindicar

algún papel participante de estas islas en la sinergia de esfuerzos que se movilizan desde territorios continentales hacia los países africanos y americanos. La dotación de instalaciones, actividades y relaciones que acumula Canarias respecto a esos países, le hacen valedora de algún tipo de juego o papel en esas políticas de cooperación. Esto constituiría ir llenando de contenido y de oportunidades, o de iniciativas y estímulos, a esa pregonada plataforma de vecindad que se le atribuye a las Islas. Podríamos hasta enfatizar lo que podría ser una paradoja de tipo boomerang en esas relaciones de la UE con tales continentes: el dejar que las Islas tengan un protagonismo tan poco activo en ese frente, las puede convertir en una estación sólo deseada como lugar de llegada en los flujos de la emigración africana, sea legal o clandestina. Sería una triste suerte que complicaría extraordinariamente el panorama socio-laboral canario, tan deficiente ya de por sí. El esquema argumental que utilizamos en este Dictamen y que gravita sobre un desequilibrio estructural que provoca paro y flujos migratorios, se retroalimentaría negativamente si persistiera esa casuística de pasividad en las políticas supranacionales

Este eje de actuación, junto con los del cuadro de incentivos, el de fondos e iniciativas comunitarias que integran el factor de insularidad, alejamiento y el de la cohesión social, cimentan y sostienen al núcleo central sobre el que deben proyectarse las tipologías de acciones y especificidades insulares.

III.1. 6. A modo de resumen: ni islas ancladas con el peso de las subvenciones, ni islas a la deriva sin coberturas que las reorienten

Para una institución tan representativa de los intereses fundamentales de la región, como los que se encuadran en el CES, contribuir a que se actualice nuestro discurso de la insularidad alejada es una de esas tareas en las que merece la pena pronunciarse, pues contribuye a dar solidez a la convergencia y a la acción común de los intereses generales. Pero es que además, este factor de la IA, siendo el que más justifica a la especialidad canaria y, por consiguiente, lo que avala jurídicamente nuestro estatuto o tratamiento diferenciado, contiene la principal información estratégica que debe esgrimirse en próximas y decisivas decisiones que afectarán a las regiones ultraperiféricas. Nos preocupa que la base argumental que hasta ahora ha sostenido el armazón institucional, pudiese no ser bien ponderado en las mesas y foros de debate.

No tenemos claro, ni poseemos suficientes elementos de juicio, en como se está apreciando por los interlocutores aquello que es significativo en el efecto de insularidad. Habría que insistir en que el CI es el producto resultante de la interacción entre un adicional coste de accesibilidad que tienen estos territorios discontinuos del continente y alejados relativamente, y unos micromercados que soportan funcionalmente ese condicionante geográfico, los cuales padecen una constitución territorial que supone restricciones en dotaciones de factores y no beneficios de proximidad a los centros desarrollados del continente.

Para las economías de unas regiones insulares y alejadas que progresivamente se han ido especializando en muy pocas fuentes de actividad, la disponibilidad de un conjunto de incentivos fiscales está orientado a rebajar tanto los costes de transacción y los costes de instalación, como a disminuir las cargas que gravan a los resultados empresariales. De otra parte, esos incentivos buscan alentar iniciativas diversificadoras en el tejido productivo y el abaratar el coste de la vida con importaciones dotadas de ayudas especiales, o bien escasamente sujetas a barreras fiscales. Finalmente, principios como el de preferencia comunitaria para las producciones originarias de estos territorios o la importante vertiente que tenga la U.E. en el trato que otorgue a terceros países en productos equivalentes, constituyen unos auténticos test de sensibilidad para los intereses y horizontes de creación de estas islas.

El meollo de la cuestión, por consiguiente, reside en que los argumentos lleguen a explicitar aquellos matices no usualmente incorporados al discurso del coste de la insularidad y la especificidad canaria. Las peticiones canarias no buscan el asegurar un flujo anual de caja con el que paliar la alta factura de capítulos de conexión como el del transporte, o para ayudar a dotarse de costosas infraestructuras tan necesarias como sujetas a ilimitadas mejoras, ni siquiera es el

seguro de actividad para mantener determinadas producciones o aliviar la cesta de compras o materias primas estratégicas. Si Canarias fijara sus anclas en esa trayectoria, somos conscientes que la agitación de los entornos y la reducción de los caudales acabará por encallarla en unos diques casi secos. Esas estrategias defensivas pueden ser nefastas para unos socios tan pequeños dentro de un club con gigantes. No suena bien en estos momentos las reivindicaciones de fondos presupuestarios para políticas que tengan interferencias en sus despliegues horizontales.

Las estrategias ofensivas, excesivamente polarizadas en el aspecto jurídico de los derechos históricos, o en la conservación de islotes institucionales con especificidades, progresivamente van a contracorriente de un proyecto que, inicialmente por la vía monetaria, y luego con la armonización fiscal, tratará de reducir al mínimo esos particularismos. La experiencia de los últimos años testifica que el ritmo y las sutilezas uniformizadoras imprimen o facilitan unas transiciones integradoras que simultáneamente van poniendo en evidencia la escasa viabilidad y alcance de las especificidades. La cortedad de los medios y potenciales propios, ofrecen escasa resistencia a las alternativas que se diseñan y conciben hasta plazos medios, las cuales, además, siempre vienen adobadas con algún tipo de reconversiones. Frente a estas estrategias de 'mal menor', pocos beneficios ofrecen por si solas etas especificidades territoriales desprovistas de redes de apoyo y de programas. Indudablemente, los productos de estas regiones carecen de 'poder de mercado' o de 'fijación de condiciones'. Antes al contrario, muchas veces dependen y son objeto de alguna atención compensatoria por parte de las autoridades comunitarias. La UE ahora, como antes hizo la CEE, nunca ha practicado estilos impositivos o de acorralamiento hacia aquellos territorios que han preferido integrarse parcialmente. Pero se ha sido consciente de que la asunción de un cambio de postura, se irá abriendo paso, sobre todo cuando se vea acompañada de coyunturas recesivas o de presiones fuertes por aquellos intereses con afanes de algún proteccionismo en el seno de la Unión.

En una negociación con características como las que aquí se presentan, dosis bien racionadas de los criterios anteriores no deben descartarse. Es más, en el núcleo duro del paquete argumental, conviene que figuren esos 'salvavidas' que fueron atendidos en su día y no han envejecido en su pertinencia. Ahora bien, para que los mismos sean eficaces, deben incorporarse dentro de un formato con visión más amplia.

Esa amplitud es la que responde a las exigencias que hoy se atribuyen a un territorio y a un sistema económico con viabilidad competitiva. Cuando autores como Krugman enfatizan que los efectos externos parecen poseer más relieve en el ámbito regional, están reclamando la necesidad del protagonismo de intervenciones muy seleccionadas. Los puntos críticos que señalan son los del tamaño del mercado, el trabajo especializado y los vínculos intra y de interactividades. Asimismo, los expertos recomiendan potenciar lo que denominan **economías de plataforma**, esto es, el carácter estratégico del acceso hacia otras zonas. En este orden, las características específicas geográficas o fiscales son determinantes en todo sistema espacial que aspira a superar restricciones de contigüidad y tamaño.

Si Canarias no dispone de esas economías externas y redes, habrá nueva versión del coste de la Insularidad. El impacto o efecto de la insularidad 'convencional' podrá continuar observando la tendencia a la baja a medida que las islas sigan desarrollándose y acercándose a la media comunitaria. Pero si no gana terreno en esos nuevos factores que marcan la atraktividad y posicionamiento en el mercado global, no quedará otro remedio que certificarle un futuro retroceso o frenazo en la carrera de la convergencia. Hoy por hoy, no hay que minusvalorar la asimetría de las trayectorias que ya está teniendo la 'fricción territorial' en el territorio continental de la UE y en las islas, pese a que en estas los desarrollos tecnológicos, infraestructurales y en medios de aproximación hayan experimentado avances notables. Ahora bien, la cohesión y convergencia que están operándose en las regiones continentales tiene un mayor ritmo reductor en la fricción que el logrado por unas islas sujetas a esa barrera natural (con un 'coste fijo' siempre significativo). La conclusión lógica es que las redes transeuropeas que persiguen integrar y vertebrar mejor y más rápido las tierras o espacios de la UE, deberían tener una versión adaptada en estas RUP-IA. Es la moraleja a la que todos los caminos conducen cuando lo que está en juego es el futuro de estas pequeñas economías ultraperiféricas.

Cuadro 1
Las pequeñas economías y el discurso estratégico de la insularidad.

1. El factor institucional.

- Especialidad y derechos específicos: conservar un Estatuto diferenciado.
- Fondos y Programas con asignaciones adicionales.
- Un cuadro de incentivos con trato favorable en la imposición indirecta y en parcelas de importaciones, o en producciones o circuitos muy locales.

2. Los condicionantes permanentes

- Lejanía.
- Limitaciones: economías de escala, economías externas y economías de aglomeración.

3. Cohesión social.

- Problemática del paro.
- Cualificación y Emprendedores.
- Integración social. Minorías y excluidos.
- Desarrollo de la ciudadanía europea.

4. Los nuevos factores que definen la atracción social y la competitividad en la economía global.

- Las redes: nuevos aspectos de la accesibilidad.
- La información: el intangible de más valor.
- Las organizaciones y sus retos de flexibilidad adaptativa.

Esquema 1



Esquema 2

INSULARIDAD Y ESTATUTO ESPECIAL

I. Focos de problemas estructurales.

1. La dinámica del paro.

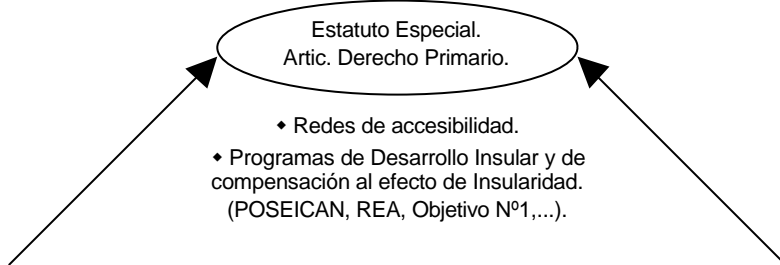
Demográfica + Migraciones + Tejido microempresarial + Pequeños Mercados + Competencia Intracomunitaria y Global + Contexto de barreras en liberalización por OMC y UME + Pequeña cuota exportadora + Escasa red de alianzas.



- ♦ Programa de Cohesión Social
- ♦ Cuadro de Incentivos productivos

Estatuto Especial.
Artic. Derecho Primario.

- ♦ Redes de accesibilidad.
- ♦ Programas de Desarrollo Insular y de compensación al efecto de Insularidad. (POSEICAN, REA, Objetivo Nº1,...).



2. La inclusión en las Redes Transeuropeas y la vía de un desarrollo sostenible.

Infraestructuras avanzadas + Red de información + Papel en la política de cooperación + Renovación de Programas, Fondos e iniciativas + Alianza entre RUP + OCM del plátano.

III.2. LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS: VARIABLES ECONÓMICAS Y SOCIALES RELEVANTES

Las desigualdades espaciales tienen una base económica, sustentada en una serie de variables demográficas, socioculturales, territoriales y políticas características de cada región, definiendo su personalidad y constituyendo a la vez causa y efecto de un determinado proceso productivo.

Las regiones ultraperiféricas presentan características comunes muy marcadas, destacando, entre otras, su condición insular o archipelágica, el aislamiento y la lejanía respecto al territorio europeo, un relieve accidentado, sus índices de PIB per capita normalmente inferiores a la media comunitaria, déficit educativos, sanitarios y de infraestructura tradicional, así como la gran dependencia del exterior de sus estructuras productivas.

El análisis que se desarrolla en este apartado tiene por objetivo demostrar:

- 1. Que los condicionantes económicos permanentes determinan excesos constantes de oferta de trabajo en todas las regiones ultraperiféricas.**
- 2. Que los condicionantes económicos son homogéneos en las regiones ultraperiféricas y responden a idéntica lógica económica.**

Con tal objetivo se exponen las principales características de las economías ultraperiféricas desde tres ámbitos: población, estructura productiva y distribución de la renta. El análisis insiste en la situación de Canarias, aunque ofrece información sobre las demás regiones ultraperiféricas de la Unión Europea².

² La información estadística disponible no es homogénea para todas las regiones, sin embargo, es suficiente para obtener las conclusiones señaladas.

El estudio muestra que el aumento de la población tiene consecuencias sociales en el largo plazo puesto que el crecimiento económico y, por tanto, la capacidad potencial de creación de empleo, está limitada por condicionantes permanentes. **La tensión entre la evolución de la demografía y las limitaciones del modelo de crecimiento determinan problemas sociales tales como el paro y/o la emigración, además de un grado relativamente alto de concentración de la renta.**

Sin embargo, **las consecuencias sociales y económicas no son iguales en todas las regiones ultraperiféricas y/o no necesariamente coinciden en los mismos ciclos.** En determinadas regiones, o en fases de los ciclos económicos de largo plazo, los excesos de oferta de trabajo se traducen en altas tasas de emigración. En otras regiones, o en etapas de su historia, tal exceso de oferta de trabajo determina altas tasas de paro.

Las RUP deben integrarse en el ámbito europeo, pero la construcción del mercado interior europeo propone un ámbito de inserción de las economías regionales fundamentado en el aprovechamiento de las economías de escala. De ahí que el interés de la construcción de un espacio homogéneo de mercado.

Las economías de escala se complementan con la intensificación de las economías externas, obteniéndose estas últimas a través de relaciones económicas “sensibles a la distancia” que pueden concretarse en intercambios de bienes y servicios y/o de información estratégica (sinergia), cuestión esta última que ha sido suficientemente revalorizada por la moderna política regional. Estas dos cuestiones estratégicas son claves para desarrollar sistemas innovadores, sea cual sea el modelo de sistema elegido.

Las economías ultraperiféricas son parte de la Unión Europea. Es éste espacio económico en el que deben insertarse fundamentalmente, teniendo en cuenta el proceso de globalización de la economía mundial. Pues bien, **las regiones ultraperiféricas tienen condicionantes que les impiden aprovechar en todas sus posibilidades el mercado interior europeo.** Posibilidades que, como se ha señalado, intentan, a través de un espacio homogéneo competitivo, la búsqueda de unidades productivas de escala mínimo-eficiente a nivel internacional y procesos de concentración espacial que den lugar a “círculos virtuosos de innovación”. Su pequeña dimensión y el fraccionamiento insular del mercado interno es un condicionante de la dimensión empresarial (entendida en sentido amplio) que determina la imposibilidad de aprovechamiento de las economías de escala al nivel de la competitividad internacional. Esta dimensión empresarial sumada al alejamiento de los mercados externos implica limitadas posibilidades de generación de economías externas a través de las relaciones económicas sensibles a la distancia.

Sin embargo, estas realidades económicas diferenciadas necesitan una Políticas Europeas Regionales adecuadas. La Unión Europea ha diseñado políticas económicas coherentes con el objetivo de aprovechar el espacio común de mercado. Esas políticas no contemplan situaciones de aislamiento extremo, quiebra de la continuidad territorial (insularidad de doble frontera), o pequeña dimensión del mercado próximo. Si esto es así, la construcción del mercado interior debe considerar la inserción especial de las economías ultraperiféricas a través de propuestas especiales de política económica regional que reduzcan los efectos de los condicionantes permanentes y ayuden en la inserción real de estas economías regionales, precisamente por ser regiones de la Unión Europea y no terceros países. **De esta forma, desde las RUP las políticas diseñadas para la construcción de la Unión Europea no sólo no posibilitarían la inserción, sino el “descuelgue” económico y social del espacio común europeo (como ámbito de desarrollo social homogéneo).** Cuestión especialmente grave en el proceso de globalización y reestructuración de la economía internacional.

El Anexo 2 contiene el conjunto de gráficos sobre los que se sustentan los comentarios recogidos en éste punto.

III.2.1. La evolución de la población y el incremento de la oferta de trabajo: un comportamiento común con diferentes repercusiones económicas y sociales.

A pesar de contar con esta dificultad, se han podido utilizar estadísticas oficiales que sustentan la existencia de un factor común a todas las regiones ultraperiféricas, como es el alto crecimiento de la población en las tres últimas décadas y las consecuencias que este hecho ha tenido sobre el mundo de trabajo.

Uno de los factores similares de las regiones ultraperiféricas es el alto crecimiento de la población en las tres últimas décadas. Sin embargo, ese crecimiento tiene diferentes consecuencias sobre el mercado de trabajo, tal y como se expone a continuación:

- **Guadalupe:**

Desde 1960 hasta 1980, la población de Guadalupe no creció, pese al alto porcentaje de nacimientos. La razón de este hecho fue el fuerte flujo migratorio hacia la metrópolis. Sin embargo, en los años 80 el saldo migratorio se transformó de negativo en positivo lo que motivó un cambio en el comportamiento demográfico el cual, tal y como se observa en el Cuadro 2, lo que supuso que la población aumentara rápidamente. En el periodo 1974-82 el saldo fue de -29.400 personas, mientras que entre 1982-90 el saldo fue de +22.900.

CUADRO 2
POBLACIÓN 1980-1995
(miles de personas)

Población 1.1.1980	327.3
Nacimientos	76.2
Muertes	24.6
Saldo migratorio	+6.5
Población 1.1.1990	385.4
Población 1.1.1995	417.0

Fuente: Portrait of Islands

CUADRO 3
CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN
(% media anual)

Años	% media anual
1954-61	3.0
1961-67	1.7
1967-74	0.5
1974-82	0.2
1982-90	2.1

Fuente: Tableaux Economiques Regionaux, 95

El crecimiento de la población (Cuadro nº3) se produce en el grupo de edades comprendidas entre los 20 y 50 años. Lo que explica, junto al alto ratio de fecundidad de la mujer (2,5 niños), por qué la natalidad se ha mantenido en un alto porcentaje.

El aumento poblacional se tradujo en un incremento de la población activa entre 1982 y 1990 de 122.000 a 171.000 personas. Hecho éste al que hay que añadir dos circunstancias que lo acentuaron aún más, como fue el aumento de la oferta laboral en 7.000 escolares y la incorporación de la mujer al mercado laboral en una vez y media más que los hombres. Todas estas circunstancias supusieron un aumento de la oferta de trabajo que, consecuentemente, se tradujo en una presión sobre dicho mercado de trabajo.

En base a lo anterior, las proyecciones sobre la población activa de Guadalupe para el año 2.000 la sitúan entre 204.000 y 219.000 personas, lo que, en caso de no existir una respuesta lo suficientemente efectiva desde el lado de la demanda de trabajo, va a suponer unos importantes costes sociales para la población de la citada región, los cuales se manifestarán en una agudización de las tasas de desempleo.

- **Martinica:**

La región ha tenido una alta tasa de nacimientos desde el final de la II Guerra Mundial, situándose el promedio anual entre los años 1954 y 1968 en 9.000. Esta tendencia, se ha ido reduciendo hasta situarse en 1993 en 5.901 nacimientos.

El comportamiento de la natalidad unido a la caída de la tasa de mortalidad ha colaborado en el crecimiento de la población.

Estos factores de crecimiento se compensaron con un elevado flujo migratorio hacia la metrópolis (unos 142.000 martinicanos viven en la metrópolis), (entre 1974 y 1982 el saldo migratorio fue de -23.000 personas).

A partir de 1980, y a pesar de la moderación de los nacimientos respecto del período anterior, la población creció considerablemente, sobre todo por el cambio de signo del saldo migratorio (+1.900, entre 1982 y 1990) como puede observarse en el Cuadro Nº 4

**CUADRO 4
POBLACIÓN 1980-1995
(miles de personas)**

Población 1.1.1980	326.5
Nacimientos	58.5
Muertes	21.2
Saldo migratorio	-5.0
Población 1.1.1990	358.8
Población 1.1.1995	384.0

Fuente: Portrait of Islands, TER,1995

**CUADRO 5
CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN
(medias anuales)**

Años	Medias Anuales (%)
1954-61	3.1
1961-67	1.6
1967-74	0.2
1974-82	0.1
1982-90	1.1

Fuente: Tableaux Economiques Régionaux, 1995

Todo ello ha llevado a que la presión de la oferta sobre el mercado de trabajo creciera en los años ochenta, debilitándose en los noventa, por efecto de la caída de la población con edades comprendidas entre 15 y 29 años. Pero será una constante en el futuro próximo puesto que el 24'2% de la población tiene edades comprendidas entre 0 y 14 años.

La población activa ha crecido entre 1986 y 1993 en 17.200 personas, registrándose la Tasa de Actividad en el 57'8% en 1993 (62'4% para los hombres y 56'9% para las mujeres). La Tasa de Ocupación era en 1993 del 73'8%.

- **Reunión:**

Como en el caso de Guadalupe y Martinica, en los años 80 se produjo un cambio demográfico importante. El crecimiento de la población se mantuvo constante desde 1946 con un 2% de media anual, para posteriormente duplicarse hasta alcanzar los 595.000 habitantes en 1990.

El cambio se debe, entre otros factores, a la caída de la emigración desde 1982 y al retorno de emigrantes. Así, a partir de 1982, el saldo migratorio es positivo, situándose en los años 90 entre 1.000 y 1.100 personas anuales.

A estos datos hay que añadir, como causante del crecimiento de la población, el descenso en el ratio de mortalidad infantil y el incremento de la natalidad, pasando de 12.000 en 1982 a 14.000 en 1991 y 1992, motivada por el incremento de mujeres fértiles procedentes de los altos índices de los años 60 y 70.

**CUADRO 6
POBLACIÓN 1980-1995
(miles de personas)**

Población 1.1.1980	505.0
Nacimientos	127.0
Muertes	32.0
Saldo migratorio	-5.0
Población 1.1.1990	595.0
Población 1.1.1995	653'4

Fuente: Portrait Islands

CUADRO 7
CRECIMIENTO MEDIO DE LA POBLACIÓN
(% medias anuales)

AÑOS	MEDIAS ANUALES
1974-1982	1'1
1982-1990	1'9

Fuente: Tableaux Economiques Régionaux, 1995

La proyección de la población para al año 2000 la sitúa entre 680.000 y 735.000 personas.

En relación a la estructura poblacional, hay que destacar el alto porcentaje de población joven.. En 1990, el 29.6% tenía menos de 15 años, porcentaje que en al año 1982 era del 35.6%.

Como consecuencia de lo anterior, el incremento de la población activa ha sido muy rápido, en 1982 la población activa era de 233.622 y en 1993 de 264.200 habitantes.

Paralelamente, la población ocupada ha crecido también de forma considerable, (en 1982 era de 146.253 y en 1993 de 164.100 habitantes).

- **Guyana**

El crecimiento de la población ha sido continuo. Así, desde 1967 hasta 1982 la población creció en un 65%, y en el periodo comprendido entre 1982 y 1990 el incremento fue del 57%.

CUADRO 8
POBLACIÓN 1982-1988
(miles de personas)

Población 1.1.1982	90.2
Nacimientos	15.1
Muertes	3.0
Saldo migratorio	+7.0
Población 1.1.1988	102.3
Población 1.1.1993	141.4

Fuente: Tableaux Économiques Régionaux

CUADRO 9
CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN

Años	Crecimiento medio (%)
1954-61	2'5
1961-67	3'3
1967-74	3'1
1974-82	3'9
1982-90	5'8

Fuente: Tableaux Economique Régionaux, 1995

Al igual que el resto de los Departamentos Franceses de ultramar, el crecimiento de la población se debe a las altas tasas de nacimientos y a la inmigración. En la década de los 80, el total de nacimientos anuales fue creciendo progresivamente, (con un ligero descenso entre 1992 y 1993), de tal manera que el crecimiento demográfico natural entre 1982 y 1990 fue del 16'8%, con una media anual del 2'3%. Asimismo, la mortalidad se redujo ligeramente.

El saldo migratorio positivo se ha moderado, pero sigue siendo importante (7.900 personas en el período 1974-1981 y 7.000 personas en el 1982-1988). Entre 1982 y 1990 el crecimiento demográfico derivado de los movimientos migratorios fue del 24'8%, con una media anual del 3'5%.

La Tasa de Actividad en 1993 es del 62'5% (74'7% de hombres y 49'2% mujeres), de los cuales el 74'8 estaban ocupados principalmente en el sector servicios

La juventud de la población también es importante. El 33'4% de la población tenía en 1990 menos de 14 años.

La población activa en Guayana ha aumentado rápidamente, pasando del 37'5% en 1986 al 46'3% en 1993.

- **Azores:**

En los últimos cuarenta años la región ha perdido 80.000 habitantes. (Cuadro 10). La razón se encuentra en el importante flujo migratorio, especialmente hacia EE.UU. El período más importante fue desde 1966 hasta 1975 (37,5 por 1000 y 34 por 1000 para los dos períodos de cinco años). En los cinco años siguientes la tasa de emigración fue del 19.3 por 1000 y en los años ochenta cayó hasta el 8.4 por 1000.

Además, la alta tasa de nacimientos de los sesenta ha ido cayendo progresivamente (26 por 1000 desde 1965 hasta 1969 y 15.7 por mil en 1990) y la mortalidad ha caído en tasa desde el 11.8 por mil en 1970 hasta el 10 por 1000 en 1989.

CUADRO 10
POBLACIÓN 1980-1996
(miles de personas)

Población 1.1.1980	243.1
Nacimientos	45.4
Muertes	27.4
Saldo migratorio	-24.1
Población 1.1.1990	237.1
Población 1.1.1996	238.3

Fuente: Portrait Islands y S.R.E.A.

En cuanto a la estructura poblacional, destaca la juventud de la población, que empieza a ser importante a pesar de la emigración. Fiel reflejo de ello es que en 1991 el 29% de la población tenía menos de 15 años.

La evolución de la población activa refleja una cierta estabilidad a la baja, desde el año 1987 a 1996, pasando de 90.900 habitantes a 88.965. Asimismo, la población ocupada ha tenido un cierto descenso en los años noventa con respecto al período de expansión de los ochenta.

- **Madeira:**

La población de Madeira ha fluctuado en las últimas décadas. Una fuerte emigración afectó a la población desde 1950 hasta 1970 (el ratio medio de emigración fue del 2%). Posteriormente, entre 1970 y 1980, el número de residentes cayó en un 7%.

A partir de 1970, el flujo de emigrantes se hizo decreciente y, al tiempo, creció el número de inmigrantes que procedían de las antiguas colonias, así como el de emigrantes retornados. Esta tendencia ha hecho que el crecimiento de la población durante los años 80 fuera algo superior al 1%.

La tasa de natalidad en los años ochenta fue del 12 por 1000, pero está descendiendo. La tasa de mortalidad ha caído considerablemente. El balance demográfico se encuentra en el Cuadro 11.

CUADRO 11
POBLACIÓN 1981-1996
(miles de personas)

Población 1.1.1981	252.0
Nacimientos	40.5
Muertes	25.1
Saldo migratorio	-14.1
Población 1.1.1991	253.2
Población 1.1.1996	254.8

Fuente: Portrait Islands

La pirámide de población refleja un importante porcentaje de población joven. El 36'6% de la población tenía menos de 24 años en 1996.

La población activa es el 43'2% de la población. Es destacable que la población ocupada (110.243 personas) representa un porcentaje muy alto de la población activa (tasa de ocupación del 94'6%).

La baja presión de la oferta de trabajo tiene naturalmente repercusiones sobre la baja tasa de desempleo.

Atendiendo a la evolución del empleo, el sector de mayor dinamismo es el de construcción civil. Con una expansión moderada aparecen los servicios de apoyo a las empresas, el turismo y la actividades agrícolas. En receso, el artesanado y el sector industrial.

- **Canarias:**

El crecimiento constante de la población canaria durante este siglo es un dato relevante de la evolución económica y social. En el siglo XX, según los datos de los diez censos decenales (1900-1991), la población se multiplicó por 4'6, pasando de 358.564 habitantes en 1900 a 1.637.641 en 1991.

En tasas de crecimiento anual, Canarias presenta un 1'68, frente al 0'83% de España. Por tanto, la población en Canarias ha crecido en este siglo a una tasa del doble de la española. En el decenio 1981-1991, el crecimiento demográfico en Canarias ha triplicado al de España (0'4% anual de España y 1'26% anual de Canarias), lo que debe interpretarse como una aceleración del diferencial. Las estimaciones realizadas en 1994, determinan una desaceleración del crecimiento de

la población, pero se sigue manteniendo un diferencial con respecto a España (0'20% anual en España y 0'50% anual en Canarias). Esta desaceleración demuestra que Canarias participa de la tendencia general a la caída de la tasa de natalidad, pero con un diferencial, que se suma al proceso de inmigración. La media de inmigrantes superó en los años ochenta los 1.500.

La evolución de las tasas de crecimiento de la población se encuentran en el cuadro 12. En el Cuadro 13 se encuentra el balance demográfico en términos homogéneos con el de las demás regiones ultraperiféricas.

**CUADRO 12
EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN
(% ANUAL)**

1941-1950	1'67
1951-1960	1'69
1961-1970	1'69
1971-1980	2'17
1981-1990	0'98

Fuente: INE

**CUADRO 13
POBLACIÓN 1980-1990
(miles de personas)**

Población 1.1.1980	1.434,0
Nacimientos	212,0
Muertes	93,0
Saldo migratorio	+36,0
Población 1.1.1990	1.589,0

Fuente: Portrait Islands

El incremento de la población trabajadora ha sido muy importante en los últimos años, tanto por el número de jóvenes que se han integrado en la población activa como por la creciente participación de la mujer, (cuadro 14).

**CUADRO 14
POBLACIÓN ACTIVA, OCUPADA, TASAS DE ACTIVIDAD Y OCUPACIÓN
1976-1994**

	1976	1994
Población Activa	426'4	612'2
Población Ocupada	389'1	461'7
Tasa de actividad	50'2	51'2
Tasa de ocupación	91'3	75'4

Fuente: INE

La evolución sectorial de la población ocupada revela la importancia creciente del sector servicios. Los datos aportados por Cova Alonso, D., J.M. González Pérez y O.M^a Rodríguez Rodríguez (1994) revelan que entre 1979 y 1994 la agricultura ha perdido 52.500 empleos, la industria 18.500 y la construcción 20.000, mientras que, en los servicios se han creado 93.800.

El empleo tiene un marcado componente cíclico. Sin embargo, la relación entre el ciclo del empleo y el ciclo económico ha cambiado en los últimos años. (Véase el Anexo 2)³.

Las tasas de variación del PIB y el empleo configuran una tendencia cíclica diferenciada, que obedece a cambios importantes que se han producido en la primera mitad de la década en el ámbito microeconómico.

La tendencia cíclica diferenciada a la que hemos hecho referencia se fundamenta en la lectura de los siguientes hechos:

- a) Entre 1980 y 1988 la economía de Canarias tiene una larga etapa de crecimiento. Durante buena parte de esa etapa el empleo se reduce, sólo crece sobre el año anterior entre 1985 y 1989.
- b) A partir de 1988 la economía de Canarias se encuentra en una fase de estancamiento hasta 1993, año en el que se inicia de nuevo una fase de expansión que es seguida por el empleo en 1994 y 1995. Sin embargo, se destruye empleo en 1990, 1992 y 1993.

De esta manera hay un comportamiento diferente de los ciclos de crecimiento y empleo en la primera fase de crecimiento (1980-1988) y en la segunda (1993-1995). La diferencia consiste en que mientras en la primera fase el empleo reacciona tras cinco años de destrucción, en la segunda etapa el empleo reacciona rápidamente. Se ha producido un comportamiento diferente que debe ser argumentado.

Las razones de este comportamiento diferente son las siguientes:

- a) Entre 1980 y 1985 las empresas ajustan a la baja sus plantillas aún existiendo altas tasas de crecimiento económico. El ajuste se realiza utilizando el despido como instrumento fundamental de salida del mercado de laboral y procediendo a un importante cambio de la organización del trabajo, cuya posibilidad tiene que ver con ciertos y moderados cambios tecnológicos y de dirección, y con una evolución de los precios.
- b) A partir de 1986 se crea empleo, pero las entradas en el mercado de trabajo se producen a través de las contrataciones a tiempo determinado.
- c) En la fase depresiva del ciclo económico, a partir de 1990, el ajuste de las plantillas se produce rápidamente puesto que están ya ajustadas desde el período anterior y, además, las salidas del mercado sólo requieren la no renovación de los contratos.
- d) Cuando las tasas de crecimiento se mantienen altas, a partir de 1993, de nuevo las plantillas se ajustan al alza a través de la contratación por tiempo determinado.

De esta manera el cambio que se ha producido implica que a partir de 1988 las fases del ciclo del empleo se ajustarán a las del ciclo de crecimiento. Este hecho tiene dos aspectos que merecen ser señalados:

- a) Si las fases de los ciclos de crecimiento continúan siendo tan pronunciadas, la inestabilidad en el empleo será una de las características del mercado de trabajo en Canarias. De esta afirmación se derivan efectos sobre la cualificación y los salarios. La cualificación se verá afectada tanto porque los empresarios no estarán dispuestos a

³ Los resultados aquí expuestos se podrán encontrar en **Rivero Ceballos, J.L. (1997): Crecimiento y paro en Canarias**, (próxima publicación).

invertir en formación específica en el puesto de trabajo, debido a que el tiempo para rentabilizar la inversión en capital humano es corto, como porque los trabajadores no tendrán incentivos para adquirir formación específica. Los salarios también resultarán afectados por cuanto la inestabilidad en el empleo repercute en la sindicación y la negociación colectiva, además del efecto que pueda producirse sobre los salarios por las condiciones de la cualificación más arriba señaladas.

- b) La “certeza” del ajuste entre crecimiento y empleo permite, en cambio, diseñar políticas anticíclicas que pueden en los próximos años mitigar parte de los efectos sociales del paro.

La relación entre ciclo de crecimiento y productividad ha tenido también un cambio significativo a partir del comienzo de la fase expansiva del último ciclo. Tales cambios son los siguientes.

- a) Desde 1980 hasta 1991 la productividad media había crecido constantemente. Entre 1980 y 1985 (con la excepción de 1983), la productividad media crece apoyada en la destrucción de empleo y en el proceso de crecimiento económico que va alcanzando altas tasas. Hasta 1989 el crecimiento de las tasas de productividad media está acompañado de creación de empleo. Pero a continuación, entre 1990 y 1993 se destruye empleo (con la excepción de 1991).
- b) El cambio en la tendencia se produce en el período de expansión que se inicia en 1993. El empleo crece a tasas altas junto al crecimiento de las tasas del PIB, pero la productividad cae y pasa a tasas de crecimiento negativas. Los datos de 1991, 1994 y 1995 indican que el crecimiento del empleo es una respuesta rápida al crecimiento del PIB, pero cuando se producen estas circunstancias, por primera vez en estos dieciséis años la productividad media cae y tiene tasas de crecimiento negativas, es éste el hecho novedoso.

Las consecuencias para el ciclo económico pueden deducirse: la tendencia de la productividad media contribuye a la desaceleración de las tasas de crecimiento del PIB, desaceleración que ya se ha producido en 1995 y, como consecuencia, la demanda de trabajo caerá en los próximos años.

Respecto a la relación entre educación y empleo, se pueden recoger las conclusiones del estudio de Moreno Becerra y Cabrera Sánchez (1994), “ La población de Canarias, aún a pesar de la favorable evolución experimentada entre le final de los años sesenta y el inicio de los noventa en cuanto a sus niveles de acceso y participación educativa, sigue presentando indicadores de insuficiente escolarización y considerables tasas de fracaso y abandono escolar respecto al conjunto nacional, siendo la población española, a su vez, una de las de menor promedio de permanencia en el sistema educativo entre los países de la OCDE.”

En cuanto a la segmentación de los puestos de trabajo⁴, la primera característica destacable es la escasa importancia que tiene respecto al empleo total en Canarias el grupo de mayor cualificación: Técnicos (3'16%), prácticamente la mitad que para el conjunto nacional (6'34%), ocupando el penúltimo puesto de las comunidades autónomas, sólo por delante de Castilla-La Mancha. Baleares es la comunidad autónoma que le sigue a Canarias en proporción de técnicos. La baja proporción de técnicos es más acentuada en el grupo de mayor nivel educativo, ingenieros y licenciados, y menor en la de ingenieros técnicos y diplomados.

Aunque en el conjunto de trabajadores manuales Canarias ocupa un lugar intermedio, es un valor superior al del conjunto nacional y Baleares (63'5% para Canarias, 59'1% en el conjunto nacional y 58'6% en Baleares). Si se observa la composición interna de este grupo, en el grupo de peones Canarias ocupa el primer lugar de España en la proporción total (21'54% en Canarias,

⁴ Ver **CC.OO (1994): Plan de Empleo para Canarias**, mimeografiado.

11'12% en España y 9'85% en Baleares). Lo contrario ocurre en Canarias con las dos categorías superiores de trabajadores manuales (oficiales de 1ª y 2ª y Oficiales de 3ª y especialistas), en el primer grupo sólo quedan cuatro comunidades por debajo y es la última en el segundo grupo.

En los últimos años se está produciendo un importante proceso de precarización del trabajo. En el año 1996, Canarias es ya la comunidad autónoma española con menor porcentaje de contratos fijos.

El primer indicador que debe destacarse es que Canarias es la comunidad autónoma con menor proporción de contratos por tiempo indefinido entre los trabajadores manuales, la de mayor proporción de contratos de este tipo en administrativos y la penúltima entre los técnicos (sólo superada por La Rioja).

Entre los ingenieros y licenciados, Canarias tiene la menor proporción de contratos indefinidos, exceptuando a Castilla-León. La proporción comparativa mejora si se refiere a los ingenieros técnicos y diplomados (quedan seis comunidades por debajo).

Los subalternos son los que mantienen una diferencia considerable con el resto de las comunidades entre los administrativos, siendo como ya se ha dicho la de mayor proporción de contratación por tiempo indefinido de toda España.

La contratación por tiempo indefinido es la de mayor proporción de España entre los peones. En cambio, baja substancialmente entre los oficiales de 1ª y 2ª y, sobre todo, entre los oficiales de tercera y especialistas.

Los contratos de duración determinada se concentran en los peones (30'55%) y los oficiales de 1ª y 2ª (30'05%).

Los datos de segmentación revelan una importante "secundarización" del mercado de trabajo en Canarias. Esta conclusión es, si se tiene en cuenta el necesario proceso de innovación permanente en las unidades productivas, fundamental para obtener niveles de competitividad adecuados.

III.2.2. Estructura productiva y cambios sectoriales.

Si de la exposición del apartado anterior se desprende que la situación social influye en la estructura económica de las regiones ultraperiféricas, en el desarrollo de este epígrafe veremos como igualmente la estructura económica ha condicionado hasta cierto punto la evolución de la esfera social.

Se desarrolla en esta apartado, la evolución de las economías en las regiones ultraperiféricas en las últimas décadas con objeto de evaluar los cambios que se han producido en la estructura sectorial y en su potencial de desarrollo.

- **Guadalupe:**

La estructura sectorial de la producción estuvo tradicionalmente dominada por la importancia de la agricultura, especialmente de cultivos tradicionales de exportación tales como plátanos y caña de azúcar. Estos cultivos aún tienen una gran importancia en la economía de Guadalupe: el cultivo principal es el plátano, cultivado en 2.900 explotaciones que cubren 7.300 hectáreas, supone la mitad del valor de las exportaciones; la caña de azúcar es producida por 7.600 cultivadores y cubre 16.700 hectáreas, en los años ochenta sufrió una notable reestructuración. Se han hecho algunos intentos de diversificación con éxito en cultivos de fuera de temporada, sobretodo en la producción de melones y berenjenas.

El sector industrial está formado por 29.000 empresas, de las que sólo 500 tienen más de 20 trabajadores. Las industrias tradicionales son de transformación de productos agrícolas, especialmente de la caña de azúcar. Sin embargo, esta industria ha pasado por serias dificultades, de tal manera que sólo quedan tres industrias azucareras, apoyadas por el sistema de subvenciones. El ron y otras industrias de transformación tienen un bajo valor añadido. La construcción, venta al detalle y las actividades de proceso para el mercado local concentran a más de la mitad de las empresas.

Esta estructura productiva está siendo progresivamente modificada en los últimos treinta años por el impulso del sector servicios, cambio que se fraguó durante los años 70 y, especialmente, en los ochenta. Los datos que se contienen en el Cuadro 15 dan muestras del momento en el que se produce esa transformación económica.

CUADRO 15
VALOR AÑADIDO BRUTO, 1970-1975-1982-1991. (%)

Sectores	1970	1975	1982	1991
Agricultura	28.5	19.5	15.2	10.4
Industria agroalimentaria	11.2	7.2	4.1	3.4
Industria y energía	4.5	4.1	2.9	7.3
Construcción	6.0	7.0	7.1	10
Comercio	16.5	22.9	22.7	22.4
Servicios	18.7	25.3	31.9	32.9
Otros servicios	14.6	14.0	16.1	16.6
Total	100	100	100	100

Fuente: Tableux Économiques Régionaux, 1989

Hoy los servicios son el sector más importante tanto desde la perspectiva del empleo como de la generación de valor añadido. La caída del empleo en la agricultura y la debilidad de la industria, sumadas a la generalización de servicios públicos y el turismo, han hecho que tres cuartos de los empleos se encuentren en el sector terciario.

El crecimiento de los servicios ha hecho crecer la demanda de trabajo, especialmente en aquellas zonas de mayores potencialidades para el turismo. Entre 1982 y 1990 los empleos crecieron en 24.000. Este impulso económico se debió principalmente al desarrollo de Îles-du-Nord, en donde se crearon 10.000 puestos de trabajo. El foco principal fue Saint-Marti que tuvo un espectacular desarrollo turístico, que generó demanda de trabajo en la construcción y otros servicios. El número de hoteles creció desde 88 en 1986 a 122 en 1990. El número de camas entre 1986 y 1988, periodo de crecimiento más fuerte, pasó en el mismo período de 3.813 hasta 4.722. Los turistas fueron 246.300 en 1986 y 328.700 en 1988.

El ritmo de crecimiento del PIB era muy importante durante los años ochenta, con tasas de variación del 9.5% entre 1985 y 1986, por ejemplo. Sin embargo, debe destacarse que un tercio del PIB es economía de autoconsumo. En 1986 se establecieron incentivos fiscales para la actividad empresarial, esto pareció tener efectos inmediatos, sin embargo, a partir de 1989, el crecimiento se ha moderado. Entre 1989 y 1991 el crecimiento ha sido del 8% anual y el 3,5% real.

La economía de la región depende de las relaciones económicas externas en un grado muy alto. El ratio de importaciones respecto del PIB es del 56% y el ratio de cobertura es del 9%. Francia

es el principal destino de las exportaciones (64.5%) y el principal proveedor (66%). Las importaciones comunitarias (excluida Francia) son el 15.6% de las totales y es el segundo proveedor en importancia.

La región tiene un PIB por habitante equivalente al 37% de la media comunitaria.

- **Martinica:**

La economía de la región estuvo siempre relacionada directamente con la producción agrícola de exportación. Los productos de exportación tradicionales son los plátanos, piña, verduras y flores. La zona agrícola más importante está en el norte, con una baja densidad de población. Existen 16.000 explotaciones agrícolas, de las cuales 10.000 tienen menos de una hectárea. Las mil de mayor dimensión ocupan dos tercios de la Isla.

La producción agrícola de mayor tradición es la caña de azúcar. Sin embargo, los plátanos han superado, en los años ochenta, las exportaciones de caña, pasando a ser el 40% del valor de producción agrícola. La agricultura destinada al mercado local cubre más del 30% de las necesidades, mientras que la pesca, que se hace a pequeña escala, sólo el 5%. La agricultura está en proceso de diversificación y se ha intentado con éxito la producción bajo plástico e hidropónico.

A pesar de la tradicional importancia de la agricultura, en las últimas dos décadas se ha producido un cambio en la participación relativa de los sectores, que implica un declive progresivo de la agricultura respecto de la estructura productiva total de la región. El Cuadro 16 deja constancia de ese cambio.

La industria tradicional corresponde a la de transformación de la caña de azúcar. Hay trece destilerías para la fabricación de ron y una empresa dedicada al refino. Además del ron, se han establecido empresas de transformación de frutos y conservas que se dedican a la exportación. La industria principal es la energética: la refinería de petróleo y la producción de electricidad. En 1989 había 2.034 empresas industriales de las cuales 441 pertenecían al subsector agroalimentario, 346 al de bienes intermedios y 1013 al de bienes de consumo duraderos. Sólo 192 empresas tenían más de diez asalariados.

CUADRO 16
VALOR AÑADIDO, 1970-1975-1982-1991. (%)

Sectores	1970	1975	1982	1991
Agricultura	21.1	15.9	11.7	7.7
Industria agroalimentaria	4.5	5.2	3.5	3.5
Industria y energía	5.1	7.9	8.2	10.5
Construcción	8.6	7.7	5.3	7.2
Comercio	27.4	24.0	20.9	20.2
Servicios	21.9	27.2	34.3	38
Otros servicios	11	12.1	16.1	12.8
Total	100	100	100	100

Fuente: Tableaux Économiques Régionaux, 1989

El 60% de las empresas se encuentran en el área Schoelcher-Fort-de-France-Lamentin. Se concentra en esta zona el 55% del empleo total.

Ahora bien, se ha producido un cambio como consecuencia del crecimiento del sector servicios, cuyo impulso viene dado por el crecimiento del sector público y el turismo. En 1989, las

empresas de servicios eran 6.346, sobre un total de 19.652, de las cuales 102 tenían mas de 20 asalariados.

El turismo es el sector más dinámico. La capacidad hotelera se ha incrementado rápidamente hasta un total de 90 establecimientos con 3.045 camas, que acogen a 230.100 turistas.

Un tercio de los empleos totales corresponden al sector público. Además, los planes de obras públicas han tenido un importante impacto sobre la construcción y empresas auxiliares.

El crecimiento del PIB ha sido muy importante en los años ochenta. En precios constantes, sobre un índice 100 en 1980, se alcanzó en 1986 un índice de 130, y el crecimiento siguió acelerándose hasta finales de los ochenta. En los años noventa el crecimiento se estabilizó, entre 1990 y 1991 el crecimiento del PIB real fue del 2,9%.

La economía depende de las relaciones exteriores en un alto grado. Las importaciones son el 40% del PIB, de las cuales el 65.2% proceden de la metrópolis. Del mismo modo, el 64.7% de las exportaciones tienen idéntico destino. A Guadalupe se exporta el 24.2% del total y a Guayana el 2.9%. Por tanto, el grado de integración regional es más bien escaso.

La región tiene un PIB por habitante del 52% de la media comunitaria.

- **Reunión:**

A principios de los años sesenta, la agricultura era el principal sector de actividad en la región, con el 45% de los empleos totales. Los cultivos tradicionales han sido la caña de azúcar, los geranios, la vainilla y el tabaco, entre otros. Existe también un importante subsector destinado al consumo local. Sin embargo, tanto el número de explotaciones como las hectáreas de tierra cultivable han descendido en los años ochenta. En 1974 existían 59.157 hectáreas de tierras cultivables y en 1988 se habían reducido a 52.830. El empleo estaba por debajo del 10% y el valor añadido en el 9% del total de sectores. Estos datos se corresponden con el descenso de la producción de los cultivos tradicionales. Sin embargo, la producción de carne se ha incrementado desde 4.502.8 toneladas en 1975 hasta 7.870.4 en 1988. También las aves han tenido un crecimiento considerable de 2.505 Toneladas en 1975 hasta 9.401 en 1988 (cuadro nº17)

CUADRO 17
VALOR AÑADIDO, 1981-1983-1987-1992. (%)

Sectores	1981	1983	1987	1992
Agricultura y Pesca	10	9	8	4.9
Industria	18	16	15	18.8
Construcción	7	7	9	8.9
Terciario (sin comercio)	45	47	44	42
Comercio	21	21	24	25.4
Total	100	100	100	100

Fuente: L'Economie de la Reunion, 1989

La pequeña dimensión de las explotaciones es un grave problema. En 1981, las explotaciones agrícolas con menos de una hectárea eran 10.591 de las 20.788 totales y sólo 430 explotaciones tenían más de 10 hectáreas. Las limitaciones naturales tienen importancia, puesto que la naturaleza del suelo, al ser una isla joven, y el régimen de lluvias, hacen que sólo pueda ser cultivada el 25% de la tierra.

El sector industrial ha tenido un comportamiento desigual en los últimos 25 años. Entre 1974 y 1982 el descenso del número de empleos fue del 1.3% anual, Debido al descenso de la construcción y las obras públicas.

La región tiene un PIB por habitante equivalente al 45% de la media comunitaria.

- **Guyana:**

La economía tradicional de Guyana se fundamenta en la producción de caña de azúcar, plátanos, tubérculos, legumbres y arroz.

CUADRO 18
VALOR AÑADIDO, 1975-1980-1981-1991. (%)

Sectores	1975	1980	1981	1991
Agricultura	11.1	9.5	7.7	9.7
Industria agroalimentaria	4.9	3.5	3.7	1
Industria y energía	5.6	1.1	-1.1	9.6
Construcción	13.7	13.8	12.8	15.9
Comercio	16.7	19.3	18.6	16.3
Servicios	34.9	34.2	35.1	36.9
Otros servicios	13.1	18.6	23.2	10.6

Fuente: Tableaux Économiques Régionaux

La superficie que se destina al cultivo se ha incrementado considerablemente en los años ochenta (13.461 has. en 1986 y 15.330 has. en 1988), sin embargo, es sólo el 0.17% del territorio de la región. Las explotaciones de menos de una hectárea se han reducido en los años ochenta desde el 51% en 1981 hasta el 17% en 1988 mientras que las de más de una hectárea se han incrementado, fundamentalmente las de más de 50 hectáreas, que reúnen el 42% de la superficie cultivada.

La explotación del medio marino es para la región la principal fuente de exportación. La pesca artesanal satisface el consumo interno, pero existe una importante flota pesquera industrial que en 1988 estaba compuesta de setenta y siete barcos.

La industria está formada por pequeños negocios artesanales. La tradicional industria de ron ha ido perdiendo importancia, debido a la caída de la producción (2.128 hl. en 1985 y 776hl en 1988), pero se ha incrementado la producción de oro y madera de forma considerable. La construcción se ha mantenido durante los años ochenta estable.

Los servicios representan el porcentaje mayor del valor añadido (76%) en constante crecimiento y la administración pública sólo el 35%. El turismo está poco desarrollado. Se ha producido un ligero incremento del número de camas durante los años ochenta, pero el volumen es reducido (565 camas en 1985 y 790 camas en 1988).

En 1968 se creó el Centro Espacial de Guayana, que constituye la base del Centro Nacional de Estudios Espaciales, este centro constituye un importante foco tecnológico y de atención internacional.

La totalidad de bienes y servicios disponibles en la región está formado por un 41% procedentes de la importación y un 59% de producción interna.

La región tiene un PIB por habitante equivalente al 47% de la media comunitaria.

- **Azores:**

La economía de la región ha estado tradicionalmente fundamentada en la agricultura. Sin embargo, en los años ochenta su importancia relativa se redujo considerablemente, en la medida en que los servicios se han desarrollado.

Las explotaciones ganaderas realizan la mayor contribución por subsectores al valor añadido de la región. La producción de carne y leche ha crecido en la última década y está por encima del nivel de suficiencia. La superficie de pastos ha crecido y es el 82% de la tierra cultivada. Sin embargo, un problema importante es la dimensión de las explotaciones (5.3 hectáreas de media), lo que constituye una limitación a la mecanización de los procesos. Las explotaciones tienen una estructura familiar y sólo el 8.2% tiene trabajo asalariado. De todas formas, puede decirse que la ganadería y la industria de transformación son la columna vertebral de la economía, juntos tienen el 34% del valor añadido de la región.

La pesca genera el 2.1% del valor añadido de la región. La industria conservera es importante y constituye una partida de exportación (el 40% de las conservas de túnidos se exportan).

El sector primario, aún perdiendo peso en el período considerado, siguió teniendo una importancia estratégica determinante en la economía azoriana. Dos son las razones: la productividad del sector primario en Azores supera la del conjunto nacional y es el único sector con tal comportamiento; además, suministra inputs de la industria transformadora, como leche, tabaco y pescado.

En el sector secundario (industria, construcción y energía; 28% del PIB y 25% del empleo), el subsector de mayor relevancia es la de transformación, fundamentalmente, leche y pescado (13% del PIB y 5% del empleo). El 98% del valor añadido del subsector industrial procede de alimentación, bebidas y tabaco (40% del valor añadido del subsector se genera en la industria de productos lácteos, el 20% en la industria del tabaco y el 5% en la conservera). La dimensión de la empresa es pequeña (el 86% tiene menos de 5 trabajadores). El sector industrial está formado por pequeñas y medianas empresas. Su rentabilidad se mantiene sobre la base de los bajos salarios, puesto que la producción es pequeña.

El sector servicios ha crecido en las dos últimas décadas. En conjunto genera el 49% del PIB y el 55,2% de los empleos. Los servicios comerciales aportan el 29% del valor añadido de la región y el 20% del empleo. La administración pública ha crecido también considerablemente, de tal manera que los servicios no comerciales tienen un volumen de empleos igual al de la agricultura y generan el 22% del valor añadido y el 27% de empleos.

El turismo es un subsector de futuro, poco desarrollado hasta el momento. Cuenta con 144.000 camas y su contribución al PIB es del 1'8%.

La evolución del PIB ha sido insuficiente para acercarse al PIB nacional. Entre 1980 y 1992, la tasa de crecimiento media anual fue del 1'9% frente al 3'6% de media anual de Portugal. Este diferencial de crecimiento implica que el PIB de Azores era el 1'8% del PIB nacional en 1980 y se ha reducido al 1'5% en 1992. El PIB *per cápita* se ha reducido desde el 68'7% del nacional en 1980 al 60'3% en 1992.

El crecimiento del PIB es bajo, puede decirse que la economía de la región está estancada ya que, el PIB por habitante respecto a la media comunitaria se encuentra en un 42%.

- **Madeira:**

El Marco Comunitario de Apoyo para las regiones objetivo nº1 de Portugal caracteriza a Madeira por su situación insular y ultraperiférica. Su localización está en el origen de los desequilibrios que se relacionan con su desarrollo. El archipiélago presenta un tejido poco desarrollado, la rentabilidad de los sectores es débil y la dependencia del exterior elevada. Por otra parte, la ultraperiferia ha impuesto importantes restricciones a su inserción en la economía comunitaria e internacional.

En los últimos años, la región ha logrado reducir el desfase entre las regiones portuguesas y europeas. Así en lo que respecta al empleo y el mercado de trabajo, las tasas de actividad han aumentado un 1'1% entre 1986 y 1991.

El turismo tiene un papel en el tejido económico muy importante: representaba el 10% del PIB en 1989 y en 1990 el 6% de la población ocupada. Entre 1985 y 1991, la capacidad de alojamiento en Madeira ha registrado un incremento anual medio de 4'5%, y el número de estancias ha aumentado un 5%. Por tanto, los indicadores relativos a turismo están aún lejos de alcanzar el nivel potencial, debido a determinadas limitaciones relacionadas con la dependencia de los Tour Operadores, el coste elevado de la edificación y las dificultades de acceso que subsisten.

Con ser importantes los progresos registrados, no pueden enmascarar las dificultades de desarrollo constatadas en los diferentes sectores. Este es el caso de la agricultura que representaba el 14% del PIB en 1989 y el 25% del empleo en 1991. La dimensión media de las explotaciones agrícolas es muy reducida (el 96% presentan superficie inferior a una hectárea.) Y se constata que el 63% de esas explotaciones son explotadas por personas con edad superior a 55 años. Además, el 44% de los empresarios del sector son analfabetos. La región no posee estructuras adecuadas de transformación y comercialización de los productos agrícolas y los costes de producción son elevados.

En la industria se constata un nivel bajo, representando un 10% del PIB en 1989, la productividad media de las unidades de transformación es baja y los niveles de integración y de especialización son débiles.

El transporte y las vías de acceso son un factor esencial para el desarrollo de Madeira. Se han hecho progresos de manera que la red responda a las necesidades. Sin embargo, persisten barreras que comportan lagunas importantes en las carreteras, puertos y aeropuertos.

La economía de la región tiene dos polos principales de actividad en la agricultura y el turismo.

La agricultura está perdiendo importancia en la economía regional. La limitación fundamental de la agricultura se encuentra en la pequeña dimensión de las explotaciones. Madeira ha tenido dos productos exportables: los plátanos y el vino, que representan el 30% del valor añadido de la agricultura. En las dos últimas décadas la agricultura se ha diversificado buscando nuevas oportunidades de exportación, principalmente a partir de la producción de frutas, plantas y flores tropicales. La agricultura aporta el 15% del valor añadido de la región y el 28% de los empleos.

El sector industrial, que genera el 13% del valor añadido regional y el 20% de los empleos, está dedicado a la artesanía. El 64% de las empresas industriales tienen menos de 5 trabajadores. Las empresas industriales se concentran en Funchal. La construcción se ha desarrollado rápidamente en las dos últimas décadas como resultado del impulso de las obras públicas.

El sector de servicios comerciales genera el 40% del valor añadido regional y el 32% del empleo. Dentro de los servicios, el turismo es la actividad más importante por sus efectos sobre otras actividades. Por otra parte, en Madeira se ha creado una zona de libre comercio y un centro financiero offshore. Para la gestión de los servicios **offshore** y de la zona de libre comercio se creó

una empresa, la Madeira Development Company, con un 25% de capital público, que tendrá la concesión durante treinta años.

Con carácter general las Islas disfrutaban de una reducción de los tipos de IVA del 30%.

Entre 1980 y 1986 el crecimiento real de la economía ha sido moderado (sobre un índice 100 en 1980, le corresponde a 1986 el 118. El PIB por habitante en relación con la media comunitaria se encuentra en el 44 %.

• **Canarias:**

En los años sesenta, la economía de Canarias tuvo una importante transformación con el impulso del turismo. La tradicional estructura productiva de las Islas giraba alrededor de la agricultura y los servicios derivados de esta situación, especialmente de la producción de plátanos y tomates para la exportación.

La estructura productiva ha cambiado considerablemente desde los años sesenta:

**CUADRO 19
ESTRUCTURA PRODUCTIVA Y DEL EMPLEO. (%)**

Sectores	1960	1973	1983	1991	1994
Estructura del PIB					
Agricultura	32.2	11.3	6	4	4.4
Industria	19.2	14.3	10.7	10	8.8
Construcción	5.3	13	8.7	9.2	7.5
Servicios	43.3	61.4	74.6	76.8	79.3
Empleo					
Agricultura	55.8	25	18.1	7.1	6.6
Industria	13.2	12.1	9.2	9.9	8.5
Construcción	5.6	15.8	9.7	9.9	9.5
Servicios	25.4	47.1	63	74.1	75.4

Fuente: Papeles de Economía, 1996.

Como puede observarse, el rasgo más evidente es el importante crecimiento de los servicios, impulsados por el turismo y el comercio.

La agricultura de Canarias tiene las siguientes características (Ledesma Rodríguez, 1996):

- Se sustenta en explotaciones caracterizadas por la bipolarización, con explotaciones familiares de pequeño tamaño y otras con nivel de capitalización elevado y uso de mano de obra asalariada.
- Está altamente especializada en determinados cultivos de exportación: plátanos, tomates, flores y plantas.
- Estos cultivos de exportación pasan por momentos de incertidumbre debidos a la competencia internacional.
- El futuro apunta a la consolidación del mercado local de producciones menores.

El sector pesquero ha estado marcado por la pérdida del caladero sahariano. Este hecho junto a los incrementos de costes y la mayor competencia, han llevado a una importante reducción de la flota.

El sector industrial está caracterizado por los siguientes rasgos (González López-Valcárcel y Dávila Quintana, 1996):

- Especialización productiva (relativa a España) en bienes de consumo final, en la etapa madura del ciclo de vida, de demanda débil o media, y con tecnología de producción estandarizada y muy difundida internacionalmente.
- Producción dirigida al mercado regional, o incluso al insular, que son mercados fragmentados con problemas no resueltos de distribución interinsular.
- Alto grado de protección, tanto de tipo físico/natural como legal.
- Grado de concentración empresarial y de poder de mercado muy variable entre ramas.
- Predominan las pequeñas y medianas empresas, y existe una relación positiva entre dimensión y especialización productiva.
- Penetración moderada y muy selectiva de la inversión extranjera.
- Participación del capital público importante pero concentrada en las ramas de tabaco y energía.
- Grado de integración productiva en aumento.
- Concentración territorial de la actividad productiva en las islas mayores.
- Las estrategias de competitividad y mantenimiento de las cuotas de mercado se basan fundamentalmente en los precios.
- Niveles tecnológicos y de automatización muy variables entre ramas y empresas.

Entorno al turismo y el resto de los servicios gira la mayor parte de la economía de las Islas. El incremento de plazas hoteleras ha sido muy intenso, con un crecimiento anual medio desde 1983 hasta 1991 del 13,1% (Navarro Ibañez y Becerra Domínguez). Este incremento de la oferta turística ha tenido importantes efectos sobre la construcción. Asimismo, las fluctuaciones de la demanda tienen efectos rápidos sobre el sector comercial y de restauración.

El Valor Añadido Bruto por habitante se situó en 1995 en el 79'19% de la media europea y en términos de poder de compra en el 82'53%.

Canarias ha crecido por encima de la media nacional durante los años ochenta y ha incrementado su nivel de especialización. Especialmente en Construcción, Comercio y Hostelería, Transporte y Comunicaciones y Servicios no destinados a la venta. El peso relativo en relación al total nacional de Construcción y Servicios no destinados a la venta se ha incrementado⁵.

III.2.3. Algunas variables de distribución: Salarios y paro (Véase Anexo 2)

En este apartado se exponen algunos aspectos de interés respecto de la distribución de la renta. Tales variables se refieren a la distribución funcional de la renta y la renta disponible. Introducimos en este apartado el estudio de la tasa de desempleo.

• Guadalupe:

Las diferencias de ingresos son considerables. Existen algunos datos relevantes:

- Las retribuciones de los funcionarios del Estado en Guadalupe son superiores en un 40% a las recibidas por los empleados públicos de la misma categoría en la metrópolis. Estas diferencias se mantienen en las empresas públicas y organismos semipúblicos.
- El salario mínimo es un 19% más bajo que en la metrópolis.
- El 26% de los trabajadores están en condiciones de empleo precario y reciben menos que el salario mínimo.
- El 43% de los trabajadores se encuentra entre el salario mínimo y el mínimo de los empleados públicos.

⁵ Ver Díaz, A. Y David Taguás (1995): **Desagregación sectorial y regional del valor añadido. El grado de especialización de las regiones españolas**, *Documentos de trabajo*, Dirección General de Planificación, Ministerio de Economía y Hacienda.

- El 31% se encuentra por encima del salario mínimo de los empleados públicos.
- La renta familiar disponible media es el 50% más baja que en Francia.
- El efecto de los ingresos del sector público y las transferencias son los siguientes:
- - Existe una gran diferencia entre los pagos y las transferencias recibidas, de tal manera que la renta disponible es el 12% más alta que la renta familiar antes de pagos y transferencias.
- - La distribución desigual de la renta está afectada por el desempleo.
- En 1990, el 31% de la población activa estaba desempleada.
- La tasa de desempleo de las mujeres era del 37% y del 26% en los hombres.
- Un problema importante es que el 43% de los desempleados superan los dos años en tal situación.
- El desempleo de los jóvenes es el 50%.

- **Martinica:**

Las diferencias de renta es una de las características de la sociedad de Martinica. Algunos datos interesantes al respecto son:

- El salario mínimo local es el 16% más bajo que el mínimo en Francia.
- Los empleados públicos y del sector semi-público reciben un complemento situado entre el 25 y el 40% del equivalente en el resto de Francia.
- El 50% de los trabajadores reciben menos del salario mínimo.
- El 30% de los trabajadores reciben más de dos veces el salario mínimo.
- La renta familiar disponible está formada en el 80% por los salarios.
- Las transferencias superan en un 50% a las contribuciones.

Algunos datos sobre desempleo son:

- La tasa de desempleo es del 31%.
- El 50% de los desempleados lo ha estado más de dos años.
- A la edad de 20 años el 70% de las mujeres y el 60% de los hombres son desempleados.
- La tasa de desempleo baja a la edad de 30 años hasta el 42% en las mujeres y el 28% en los hombres.

- **Guyana:**

Algunas de las características más importantes son las siguientes:

- El salario mínimo es inferior en un 20% al de la metrópolis.
- El salario mínimo en la función pública es muy superior al de la metrópolis (30%).
- Las transferencias son el 29% de la renta familiar disponible.
- Los excedentes de explotación son el 10'1% de la renta familiar disponible.

Algunos datos sobre el desempleo son:

- La tasa de desempleo es del 23'4%.
- Mas de la mitad de los jóvenes están desempleados.
- La tasa de desempleo de las mujeres supera el 30%.

- **Reunión:**

La economía de la Isla depende considerablemente de las transferencias de renta, que compensan la renta familiar.

- El salario mínimo del sector privado es un 23% inferior que en Francia.
- El salario mínimo de la administración pública es un 51% más elevado que en Francia.
- Las diferencias entre el salario mínimo en el sector privado y en el público son del 45%.
- Las trasferencias netas de renta son el 20% de la renta familiar disponible.

El desempleo en la Isla es un problema crítico:

- La tasa de desempleo es del 37%.
- El desempleo afecta especialmente a los jóvenes sin estudios (77% de los desempleados).
- El desempleo de larga duración es importante (media de 439 días).

• **Azores:**

- Las diferencias entre los salarios de Azores y el resto de Portugal son del 13%.
- Las diferencias entre los trabajadores manuales y los de cuello blanco son del 23%.
- A pesar de la baja renta familiar relativa, el ahorro es del 30%.

El desempleo en Azores tiene una baja tasa (4'6%) y el desempleo de larga duración no es importante. La tasa de desempleo entre 1986 y 1989 descendió desde el 5% hasta el 2'5%. En los últimos años, ha crecido hasta el 4'1% en 1993. La tasa de desempleo es más alta entre las mujeres.

• **Madeira:**

El nivel salarial en Madeira se ha mantenido en la media nacional. Los salarios en los servicios han crecido más que en otros sectores. La clave de la renta disponible en Madeira ha sido la transferencia de rentas procedentes de la emigración. En este sentido, la caída del flujo de emigrantes y el retorno, puede afectar substancialmente al ingreso familiar en el futuro.

La tasa de desempleo es baja (3,4%) y se ha mantenido en ese nivel con pequeñas variaciones. El desempleo afecta más a los menos cualificados, mujeres y jóvenes.

• **Canarias:**

A pesar del crecimiento de la economía de Canarias en los años ochenta y noventa, la distribución de la renta presenta en 1990 un mayor índice de desigualdad que en 1980 (Ruiz-Huerta y otros, 1994).

En 1995 los agregados básicos de Canarias relativos a la media de España son los siguientes:

- Valor Añadido Bruto: 103'9
- Renta Regional Bruta: 94'34
- Renta Familiar Disponible: 100'04
- Renta Familiar Disponible respecto al poder de compra: 102'33.

Estos datos indican que hay un flujo de renta hacia el exterior que es compensado por las transferencias a las economías familiares.

La tasa de desempleo en Canarias en 1995 fue del 26'6%. El desempleo afectó más a los jóvenes y las mujeres.

Las altas tasas de paro que la economía de Canarias viene resistiendo desde principios de los años setenta se diferencian considerablemente de las tasas de paro de España y la Unión Europea. El análisis de los ciclos a largo plazo propone distinguir algunas etapas:

A) Primera etapa (1961-1973): bajas tasas de paro.

La comparación entre las tasas de paro de la Unión Europea, España y Canarias permite establecer un punto de partida en el que las tasas en Canarias son más bajas.

B) Segunda Etapa (1974-1985): crecimiento continuo de las tasas de paro.

A partir de 1973, las tasas de paro son cada vez más altas y superiores a las de España y Europa.

C) Tercera Etapa (1986-1995): sincronía de los ciclos del PIB y la tasa de paro.

El ciclo del PIB y la tasa de paro se sincronizan de tal manera que en los períodos de altas tasas de crecimiento del PIB se producen tasas de paro menores y cuando el PIB se desliza por la etapa depresiva del ciclo entonces las tasas de paro son más altas. La evolución de las tasas de paro en España y la Unión Europea muestran cambios menos pronunciados que en Canarias, sobre todo en la Unión Europea los ciclos tienen menores oscilaciones.

Estas tres etapas de la tasa de paro, y las diferencias con España, pueden ser relacionadas con el crecimiento económico:

- a) La tasa de paro cayó en la segunda mitad de los años sesenta y los dos primeros años de la década siguiente. Con una caída más importante que la producida en España. Tal diferencial se relaciona un período de crecimiento económico que refleja un diferencial también favorable a Canarias.
- b) Entre 1971 y 1975 la tasa de paro en Canarias crece rápidamente y también crece en España, pero existe una gran diferencia. Sin embargo, el crecimiento del PIB es más alto en Canarias (salvo el año 1975, único año de crecimiento negativo).
- c) A partir de 1977 y hasta 1985 las variaciones de la tasa de paro en Canarias son más moderadas que en España. Sin embargo, el crecimiento del PIB en Canarias es constantemente superior al de España y tiene variaciones más pronunciadas. La elasticidad de la tasa de paro con respecto al crecimiento económico, por tanto, es mayor en España que en Canarias. La explicación se encuentra en que las empresas en Canarias ajustan sus plantillas con menor rapidez a las variaciones de la cartera de pedidos, porque tras el importantísimo ajuste de 1973-1977 las unidades productivas se encuentran en el umbral de empleo.
- d) En la última etapa, a partir de 1985, los ciclos del PIB van acompañados de variaciones más importantes de la tasa de paro en Canarias que en España. La evolución en España ha sido más moderada que en la etapa anterior, una explicación se encuentra en que la tasa de paro responde más a los períodos de recesión que a los de expansión.

Un análisis más detallado de la tasa de paro en Canarias en los últimos años revela algunos detalles de los ciclos últimos. Hasta 1985 los cambios en la tasa de paro tienen cambios importantes pero siempre siendo positiva la variación aunque el crecimiento del PIB se mantiene. Entre 1986 y 1989 la tasa de paro tiene variaciones negativas, acompañadas de un fuerte crecimiento del PIB. Hasta 1994 las tasas de paro son de nuevo positivas, respondiendo este comportamiento al período de estancamiento. Por último, en 1994 y 1995 las tasas son negativas y responden al período de expansión del ciclo. Por tanto, puede concluirse que entre 1980 y 1985 se ha producido un segundo ajuste de plantillas cuyas consecuencias son que la evolución de la tasa de paro se sincroniza con el ciclo de crecimiento económico.

El análisis efectuado permite decir que en los últimos treinta años se han producido dos momentos de ajuste de la tasa de paro y del empleo: 1971-1977 y 1980-1985. La diferencia entre esas dos etapas de ajuste se encuentra en que en el primer período el crecimiento de la tasa de paro se produce en un ambiente de recesión, mientras en el segundo momento el ajuste de la tasa de paro se realiza en una etapa expansiva del ciclo del PIB.

Puede establecerse que las razones del ajuste son diferentes: en el primer período se trata de cambios de la tasa de paro derivados del ciclo del PIB, sin embargo el segundo ajuste es consecuencia de la desregulación del mercado de trabajo.

III.2.4. Un modelo cualitativo de motricidad y dependencia para detectar “condicionantes permanentes” y “limitaciones” de las Regiones Ultraperiféricas⁶.

Sobre la base de la descripción de las variables de población, estructura sectorial y distribución realizada en el epígrafe III.2.2., se han seleccionado las 30 variables más importantes de las RUP. La importancia relativa de las variables en cada región ultraperiférica se encuentra en el Anexo 3.

A partir de esas características, hemos construido un modelo cualitativo para el conjunto de las regiones ultraperiféricas que permite integrar variables sociales, económicas y culturales (Véase Anexo 4).

Este tipo de modelo permite identificar en el sistema las funciones que las variables juegan tanto en relación con su situación actual como en cuanto a los caminos que pueden seguir en el futuro. Estas funciones son las siguientes:

- a) **Variables** que son esencialmente **motrices**, porque afectan a las otras pero no son afectadas por ellas. En otras palabras, los cambios que se produzcan en ellas repercutirán sobre todo el sistema social, pero lo que ocurran en otras partes del sistema no las afectarán.
- b) **Variables de enlace**, que desempeñan un papel de "bisagras" en el sistema, porque conectan a las variables entre sí, particularmente a las motrices con las dependientes, que veremos a continuación. Tienen alta motricidad y también alta dependencia. **Son las variables que constituyen el núcleo del sistema**, difícil de separar en el momento de organizar la acción de la política regional, porque se retroalimentan fuertemente entre sí y con el resto del sistema.
Los sistemas sociales maduros, complejos y dinámicos, con procesos innovativos tienen en su interior un núcleo importante de variables de enlace; y es en él donde se gestan los cambios que orientan los caminos a seguir por el sistema social.
- c) **Variables dependientes**, que se caracterizan porque tanto su situación actual como los cambios que en ellas se producen son el resultado de la estructura y del funcionamiento del conjunto del sistema social, particularmente de lo que ocurre a nivel de las variables motrices y de enlace.
- d) Variables con poca motricidad y dependencia y que, por tanto, no pueden ser alteradas.

El análisis de **motricidad y dependencia** del modelo elaborado para las regiones ultraperiféricas arroja resultados interesantes, entre los que cabría destacar:

- **PRIMERO.-** Este modelo permite identificar, como se ha expresado, variables que en el momento actual tienen **poca motricidad y dependencia** dentro del sistema. En este grupo se encuentran algunas que merecen un comentario, particularmente en relación con una perspectiva estratégica y prospectiva.

A) Encontramos dentro de este grupo algunas variables con cierta motricidad pero muy inferior a la motricidad del conjunto a), entre las cuales conviene distinguir las siguientes: un primer subgrupo que constituyen datos de la geografía y características difíciles de transformar en el corto plazo, tales como la **elevada tasa de crecimiento de la población, la escasez de recursos naturales, la pequeña dimensión de las empresas, lejanía y reducida conexión económica con los territorios vecinos, las catástrofes naturales y la débil cohesión social**. En el corto y largo plazo estas variables constituyen prácticamente "datos exógenos", pero sobre los cuales hay poca capacidad de actuación. **Estas características**

⁶ El modelo que aquí se presenta es un resumen de un artículo en preparación de **Legna, C. y J.L. Rivero: Las Regiones Ultraperiféricas de la Unión Europea. Crecimiento y Paro, Comunicación al Congreso de la Asociación Europea de Ciencia Regional, 1997.**

son efectivamente las que se han denominado “condicionantes permanentes” y que limitan las economías de escala y externas.

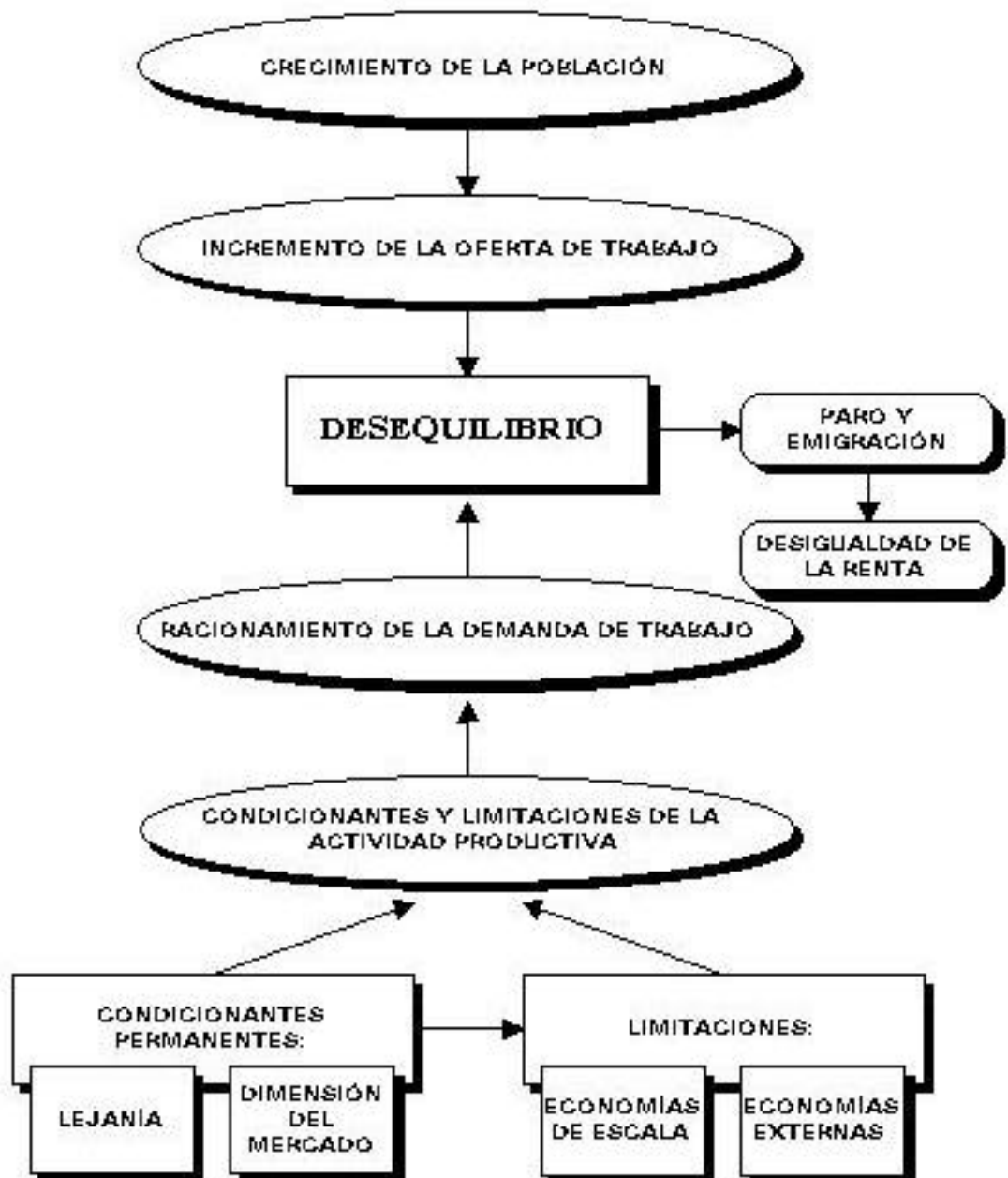
- B) El binomio constituido por los problemas medioambientales y el turismo. Las relaciones entre ambas variables son relevantes en el momento actual, derivándose fundamentalmente del inadecuado manejo de problemas vinculados con los modelos turísticos. En un enfoque de futuro, es importante, porque una vez consolidados las dinámicas de destrucción medioambiental ellas tienden a ser irreversibles, al menos en el corto y medio plazo; y pueden destruir una importante fuente de ingresos y empleo como es el turismo. Así, el modelo turístico, que puede constituir además una fuente importante de empleos y de ingreso, constituye un punto estratégico importante de cara al futuro.
- C) Hay otras variables en relación con las cuales no es de despreciar la capacidad de actuación con vistas al futuro, que merecen comentarios especiales. Se refieren a la pérdida de competitividad externa de estas regiones derivada del hecho de que constituyen periferias no desarrolladas de economías con un muy alto nivel de desarrollo y productividad. En función de estas últimas se determina la tasa de cambio, la que es importante recordarlo- está fuertemente condicionada por la productividad relativa -en relación con el exterior- del trabajo.
- **SEGUNDO.-** Entre las variables motrices encontramos un grupo reducido, que podemos subdividir en tres categorías.
 - A) En la más motriz se encuentran las variables vinculadas con el mundo de la cultura: el bajo nivel general de cualificación, la reducida capacidad empresarial y la escasa receptividad a las innovaciones. Estamos ante "tendencias pesadas" del sistema, **porque cambian lentamente**, y están condicionados fuertemente, por las características generales ya descritas. **Constituyen objetivos de política regional a muy largo plazo.**
 - B) Por otro lado, se encuentra una variable motriz diferente, **fuertemente condicionada por la geografía: los altos costes de transporte.**
 - C) Finalmente, entre las motrices encontramos otra categoría, más vinculada con la economía. En ella se encuentran **la reducida dimensión del mercado y de las empresas, la debilidad del sector industrial y las escasas posibilidades de obtener economías de escala.** Es de observar que esta categoría de variables tiende a aproximarse al comportamiento de las de enlace, en el sentido que si bien tienen una motricidad importante tienen una dependencia que no es despreciable. Ello se debe en realidad a que tanto la dimensión del mercado como el tamaño de las empresas -ciertamente reducidos- así como la debilidad del sector industrial, **son el producto de las variables citadas precedentemente y de la estructura general y de la historia de estas sociedades**, a estas variables las hemos denominado "limitaciones" derivadas de los "condicionantes permanentes".
 - **TERCERO.-** Resalta una característica general sumamente importante: las regiones ultraperiféricas **carecen de variables de enlace.** No existe un núcleo interno cuyas variables se retroalimentan entre sí para encauzar la evolución del sistema. Por el contrario, el gatillo que dispara y guía la evolución de estas sociedades y que por otra parte ha determinado la situación actual- parte de un grupo de variables motrices, cuyos efectos se trasladan a un conjunto de variables dependientes, tendiéndose a mantener el *estatuto quo*. En otras palabras, existe un conjunto de variables motrices cuyo estado actual determina el estado de las dependientes. Es interesante observar cuales son unas y otras.
 - **CUARTO.-** El conjunto anterior, constituido por variables socioculturales, geográficas y económicas **genera resultados del sistema -indeseables- que se encuentran entre las variables dependientes.** Estas variables dependientes, que son a la vez resultados indeseables son los siguientes: altas tasas de paro de larga duración y juvenil, empleos concentrados en los servicios no cualificados -con bajo nivel de remuneración-, importancia de la administración pública como generadora de empleos, desigual distribución del ingreso y de la riqueza y como resultante de todo ello, emigración de la población, que busca otros horizontes.

La concentración geográfica de la población es también otra resultante de las características de estos sistemas.

Un esquema de las relaciones económicas establecidas en las RUP fundamentado en las conclusiones del análisis de motricidad y dependencia puede ser el siguiente:

Esquema 3

RELACIONES ECONÓMICAS ESTABLECIDAS EN LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS



II.3.- LAS RAZONES JURÍDICAS. EL CONTEXTO DE LA NEGOCIACIÓN DE UN ESTATUTO ESPECIAL.-

La Declaración XXVI del Tratado de la Unión Europea establece:

“La Conferencia reconoce que las regiones ultraperiféricas (Departamentos franceses de Ultramar, Azores, Madeira y las Islas Canarias) padecen un importante atraso estructural agravado por diversos fenómenos (gran lejanía, insularidad, escasa superficie, relieve y clima difíciles, dependencia económica respecto de algunos productos) cuya constancia y acumulación perjudican gravemente a su desarrollo económico y social. Considera que si las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y del derecho derivado se aplican de pleno derecho a las regiones ultraperiféricas, ello no obsta para que se adopten disposiciones específicas en su favor mientras exista una necesidad objetiva de adoptar tales disposiciones con vistas a un desarrollo económico y social de estas regiones. Estas disposiciones deberán tener por objetivo a la vez la realización del mercado interior y el reconocimiento de la realidad regional, con vistas a hacer posible que las regiones ultraperiféricas alcancen el nivel económico y social medio de la Comunidad”.

Por su parte, la Disposición Adicional Décima de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de Modificación de los aspectos económicos del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, dispone lo siguiente:

“Canarias como región ultraperiférica de la Unión Europea. El Gobierno de la Nación gestionará ante las instituciones de la Unión Europea la consolidación de un Estatuto Especial derivado de su condición de Región Ultraperiférica”.

Hemos de indicar, ante todo, que nos encontramos con dos textos normativos de distinto alcance y contenido, toda vez que el primero es parte del Derecho comunitario, en tanto el segundo es una disposición propia o específica del Derecho interno español. Sin duda, semejante aserto, por su obviedad, no parece siquiera necesario ponerlo de manifiesto. Resulta sin embargo importante no perder de vista la perspectiva señalada, toda vez que si bien la Disposición Adicional Décima de la Ley 19/1994, se conforma como un mandato que el legislador español establece a cargo del Gobierno de la Nación en el proceso de negociación *ad futurum* con las instituciones comunitarias, la Declaración XXVI del Tratado de Maastricht, conformándose, como veremos, como un precedente de relevante importancia en orden a la consecución de un posible Estatuto Especial de las regiones ultraperiféricas en el proceso de modificación del Tratado, no supone en ningún caso una garantía jurídica plena en cuanto a que dicha consecución se materialice en el futuro.

Hay que tener presente que si alguna característica puede ser predicada como definitiva en el proceso de construcción de la Comunidad Europea, ésta sería la de la **negociación permanente**. Esta característica es de plena aplicación al caso que nos ocupa. Como bien señala A. ESCRIBANO,

“Desde tierra adentro no es fácil comprender la distancia geográfica que separa a las islas. No se trata de distinguir entre millas náuticas o kilómetros. Es, a semejanza del castillo medieval con su foso profundo y pleno de agua, el aislante hoy peligroso de los intercambios mercantiles, humanos e incluso, exagerando en demasía, de las ideas. El problema no estriba tanto en cómo ello se refleja dentro de cada isla sino, aún mucho más, en cómo se ve y actúa desde fuera. Desde dentro existe un interés real e inquieto, pero quizás se viva con la preocupación de quien, exagerando también, erróneamente se considera marginado de las decisiones fundamentales.

La lejanía marítima no está olvidada en la Unión Europea. Desde el inicial Tratado de la Comunidad Económica Europea se ha tenido en cuenta. Sin embargo, se ha arrancado en él de postulados pensados para la gran zona continental y se los ha adaptado a medida que se han comprendido mejor las singularidades de cada región isleña. En absoluto pensamos que se trata de correcciones de favor o de justos intereses marginados que se incluyen en tardía adaptación; es el efecto general y permanente del proceso, como norma sistemática, de la creación de las reglas comunitarias. La Unión vive en una elaboración continúa de su construcción. *Por ello, las condiciones particulares de estos territorios insulares tienen que ser expuestas y defendidas en todo momento, sin tregua, pero igualmente deben serlo con pleno conocimiento de lo posible y del respeto a los demás*".

Es claro que el proceso de construcción europea está en la actualidad marcado por diversos factores de distinta índole y naturaleza:

- a) Las *expectativas de integración* en la Unión Europea de algunos países europeos que formaban parte del denominado "bloque del Este".
- b) La posibilidad o el *riesgo real* de que las ciudadanías de algunos países miembros no compartan, e incluso puedan desaprobado a través de referéndum, los objetivos que sus respectivas autoridades nacionales exponen como irrenunciables de la construcción europea.
- c) La *prevalencia* de unos objetivos sobre otros en el proceso de construcción europea.
- d) La *coexistencia* y siempre difícil relación entre el principio de *unidad* del Derecho comunitario y el principio de *excepcionalidad* en atención a tomar en consideración la existencia de regímenes especiales previos a la hora de la incorporación de un determinado Estado como miembro de pleno derecho de la Comunidad Europea, y la perdurabilidad de tales regímenes una vez acontece la plena integración en el ordenamiento comunitario.

La última incorporación de Austria, Finlandia y Suecia a la Unión Europea, esto es, con posterioridad a la aprobación del Tratado de Maastricht, ha elevado a quince el número de Estados miembros de esta organización supranacional, y ello se ha traducido, entre otras cosas, en la necesidad de replantearse el propio *modus operandi* de las instituciones europeas (Parlamento, Consejo, Comisión, Tribunal de Justicia y Tribunal de Cuentas), puesto que resulta evidente que en la medida en que la Comunidad se amplíe, se complican de manera paralela los propios procesos de toma de decisiones en el seno de sus instituciones y se ponen en cuestión las propias cuotas de representación de los Estados miembros en su seno.

Por otra parte, ha de tomarse igualmente en cuenta que la posible incorporación de algunos de los países del denominado "Bloque del Este" conllevará la consiguiente reformulación de los equilibrios entre países y regiones en el seno de la Unión Europea. Esto es, lo que hoy pueden ser los criterios para determinar las diferencias de renta o riqueza interregionales, cambian en función de la previsible presencia de nuevas regiones y países con menores niveles de renta y riqueza que los correspondientes a los actuales países miembros de la Unión Europea. Ello se traducirá en la existencia de nuevas zonas prioritarias a la hora de las mismas ser destinatarias de los flujos financieros comunitarios. De aquí, la importancia del proceso negociador tendente a la consecución de un Estatuto Especial en favor de las regiones ultraperiféricas con anterioridad a la previsible ampliación de la Comunidad Europea.

En el proceso de construcción europea, no puede tampoco olvidarse la prevalencia de unos objetivos sobre otros. En esta línea, se sitúa el objetivo de alcanzar la *unión económica y monetaria* (UEM) (el 1 de enero de 1999, los Estados que cumplan los criterios de convergencia

entrarán en la tercera fase de la UEM, existiendo entre ellos una moneda única), frente a otros objetivos, como pueden ser las políticas sociales y de empleo.

Finalmente, hay que tener también presente la importancia decisiva que cada vez en mayor medida han de jugar las opiniones públicas de cada uno de los países miembros. En tal sentido, el denominado *déficit democrático* de las instituciones europeas, o la ausencia de valores políticos positivos en cuanto a la identificación de los ciudadanos con el proyecto de construcción europea, vienen a poner de manifiesto las dificultades inherentes al referido proyecto. Baste con señalar aquí los precedentes existentes con relación a la ratificación del propio Tratado de Maastricht, donde el Gobierno danés perdió inicialmente el referéndum convocado a tal efecto, o bien, la victoria “ajustada” que en idéntico sentido obtuvo el Gobierno francés. En idéntica línea habría que mencionar las reticencias de la opinión pública alemana en cuanto a la adopción de la moneda única y la presencia de la siempre singular opinión de los británicos en cuanto al proceso de construcción europea (tanto el Partido Laborista, como el Partido Conservador, han prometido someter a referéndum, con posterioridad a la celebración de las elecciones generales en Gran Bretaña, la posible incorporación del país a la moneda única en 1999).

En este contexto sumariamente descrito, es en el que se inscribe la negociación dirigida a la consecución de un Estatuto Especial para Canarias y para el resto de las Regiones Ultraperiféricas de la Unión Europea. Pero junto a ello, habría que señalar también dos circunstancias singulares que afectan de manera directa a dicho proceso de negociación:

- a) De una parte, la dificultad objetiva que supone establecer a nivel de Derecho primario disposiciones que impliquen *con carácter permanente* la excepción o derogación de los principios de la “constitución comunitaria” (artículos 2 y 3 del Tratado de la Unión, TU). En particular, tal y como expresamente se establece en el artículo 3 A.1. del TU, la dificultad derivaría del hecho de establecer excepciones “al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia”.
- b) De otra parte, la contraposición entre “soluciones políticas” y “soluciones jurídicas” en el ámbito de actuación de las instituciones comunitarias. Manifestación patente de ello, como veremos, es la posición sustentada por el Tribunal de Justicia de Luxemburgo en recientes pronunciamientos relativos a la adopción de medidas singulares en favor de los Departamentos Franceses de Ultramar en el marco del POSEIDOM.

Estando convencidos de **la necesidad irrenunciable de que el Archipiélago Canario y el resto de las regiones ultraperiféricas de la Comunidad Europea cuenten con un reconocimiento expreso, a nivel del Derecho primario, de sus especiales condicionantes de carácter permanente**, nuestro análisis lo vamos a desarrollar en atención a los siguientes presupuestos:

- Las medidas de salvaguardia y las ayudas de Estado como instrumentos no idóneos, desde el punto de vista de su plenitud, para resolver los problemas de las regiones ultraperiféricas.
- La aplicación uniforme del Derecho Comunitario y el reconocimiento de situaciones especiales derivadas de la ultraperifericidad. La posición favorable del Tribunal de Justicia.
- Las insuficiencias del actual artículo 227.2 del TU como fundamento de amparo para la adopción de determinadas medidas especiales para los Departamentos Franceses de Ultramar. La posición restrictiva del Tribunal de Justicia.
- La subsistencia de especialidades en favor de Canarias en el Derecho originario.
- La viabilidad en términos jurídicos de un Estatuto Especial para las Regiones Ultraperiféricas en el Derecho comunitario.

III.4.- EL PRECEDENTE DE LOS DEPARTAMENTOS FRANCESES DE ULTRAMAR: EL PRINCIPIO DE UNIDAD DEL DERECHO COMUNITARIO Y EL RECONOCIMIENTO DE SITUACIONES SINGULARES.-

Como ha puesto de manifiesto A. ASIN, desde la redacción originaria de los Tratados constitutivos de París y Roma, éstos establecieron perspectivas diferenciales relativas a los territorios extraeuropeos por presentar los mismos características singulares. Este es precisamente el caso relativo a los Departamentos Franceses de Ultramar.

En su redacción originaria, el artículo 227.2 del Tratado de la Comunidad Económica Europea (CEE)⁷ establecía el siguiente régimen especial para los Departamentos franceses de ultramar:

“Por lo que respecta a Argelia y a los Departamentos Franceses de Ultramar, las disposiciones generales y particulares del presente Tratado relativas a:

- *la libre circulación de mercancías;*
- *la agricultura, con exclusión del apartado 4 del artículo 40;*
- *la liberalización de los servicios;*
- *las normas sobre la competencia;*
- *las medidas de salvaguardia previstas en los artículos 108, 109 y 226;*
- *las instituciones;*

serán aplicables desde la entrada en vigor del presente Tratado.

Las condiciones de aplicación de las restantes disposiciones del presente Tratado se determinarán a más tardar, dos años después de la entrada en vigor de este Tratado, mediante decisiones del Consejo tomadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión.

Las instituciones de la Comunidad velarán, en el marco de los procedimientos previstos en el presente Tratado y, especialmente, en el artículo 226, por el desarrollo económico y social de estas regiones”.

En relación a este artículo, siguiendo en este punto a A. ASIN, en lo relativo al párrafo que determina que “las condiciones de aplicación de las restantes disposiciones del presente Tratado se determinarán, a más tardar dos años después de la entrada en vigor de este Tratado, mediante decisiones del Consejo tomadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión” y, particularmente, en lo que se refiere a las condiciones temporales de entrada en vigor de las *restantes disposiciones*, se plantearon importantes problemas interpretativos.

Desde un primer momento, la Comisión apoyó la interpretación según la cual “el plazo de los dos años fijados por el Tratado no revestía un carácter imperativo”. De aquí que una vez transcurrido este período (1 de enero de 1960, toda vez que el Tratado CEE entró en vigor el 1 de enero de 1958), el Consejo quedaba en plena libertad para *adaptar* a los Departamentos Franceses de Ultramar toda reglamentación comunitaria que ya estuviera en vigor o fuera de nueva creación. Paralelamente, la Comisión conservaba la iniciativa de establecer propuestas en la materia y, en particular, en las medidas de adaptación referentes a las condiciones específicas de los citados Departamentos que resultaran necesarias y justificadas en función de sus específicas características. A título meramente ejemplificativo, cabe citar, entre otras, las siguientes disposiciones:

⁷ El Tratado de la Unión o Tratado de Maastricht, modifica este apartado tan sólo en relación a la supresión de la referencia a Argelia y a los artículos 108 y 109, que pasan a ser 109 H y 109 I del Tratado de la Unión.

Decisión del Consejo de 11 de mayo de 1960 relativa a la aplicación de las disposiciones del Tratado sobre *movimientos de capitales* (artículos 63 a 73 y 106 del Tratado CEE). (J.O.C.E. L 43, 12 de julio de 1960).

Decisión del Consejo de 25 de febrero de 1964 en relación a las disposiciones del Tratado sobre el *derecho establecimiento y a los pagos* (artículos 52 a 58 y 106 del Tratado CEE) (J.O.C.E. L 11, 11 de junio de 1964).

Decisión del Consejo de 15 de octubre de 1968 relativa a la *libre circulación de trabajadores* (artículos 48 y 49 del Tratado CEE) (J.O.C.E. L 257, 19 de octubre de 1968).

Decisión del Consejo de 14 de junio de 1971 sobre *libre circulación de trabajadores* (artículo 51 del Tratado CEE) (J.O.C.E. L 149, 5 de julio de 1971).

Decisión del Consejo de 8 de noviembre de 1974 relativa al *Fondo Social Europeo* (artículos 123 a 127 del Tratado CEE) (J.O.C.E. L 249, 10 de noviembre de 1974).

Decisión del Consejo de 18 de marzo de 1975 sobre la aplicación del Reglamento (CEE) nº 724/75 por el que se crea el *Fondo Europeo de Desarrollo Regional* (J.O.C.E. L 73, 21 de marzo de 1975).

Reglamento (CEE) nº 1795/76 del Consejo de 20 de julio de 1976 relativo a las condiciones de aplicación del artículo 40.4 del Tratado CEE (*Sección de Orientación del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola*).

Lo importante a destacar en relación a estas medidas específicas, será no sólo que las mismas se adoptarán con posterioridad al plazo de dos años fijado en el apartado 2 del artículo 227 del Tratado CEE sobre la base del criterio interpretativo sustentado por las autoridades comunitarias, sino a la par, que las mismas **se concretarán en actos de Derecho derivado en relación a aquellas materias que no estuvieran previstas en el primer párrafo del apartado 2 de este artículo 227**. Esta última observación resulta de capital importancia, puesto que en relación a las disposiciones generales y particulares del Tratado CEE relativas a la libre circulación de mercancías, agricultura, liberalización de los servicios, normas sobre la competencia, medidas de salvaguardia y las instituciones, las mismas “serán aplicables desde la entrada en vigor” del Tratado CEE. Esto es, en principio, no cabría entender como factible que pudieran dictarse disposiciones salvo en el marco general de las denominadas “medidas de salvaguardia” previstas *por igual para todos* los Estados miembros por el artículo 226 del Tratado CEE- que supusieran una *derogación o excepción* para los Departamentos Franceses de Ultramar de la normativa general que regulaba las materias a las que se refiere el párrafo primero del apartado 2 del artículo 227.

III.4.1. La posición “favorable” del Tribunal de Justicia: la “sentencia Hansen”.-

El criterio interpretativo sustentado por las autoridades comunitarias en relación al apartado 2 del artículo 227 del Tratado CEE, vino a ser plenamente confirmado por el Tribunal de Justicia en su sentencia de 10 de octubre de 1978 (“sentencia Hansen”, 148/77, Rec., p. 1787).

Los hechos objeto de la sentencia versaban sobre un supuesto de discriminación en materia de tributos aplicables en Alemania sobre la importación de ron procedente de los Departamentos Franceses de Ultramar. Se trataba, en definitiva, de determinar si a tales Departamentos les resultaba de aplicación la norma de no discriminación contemplada por el artículo 95 del Tratado CEE.

En lo que aquí importa ahora resaltar, lo relevante de la citada sentencia se contendrá en los apartados 9 y 10 de la misma:

“Sin embargo, en atención a la especial situación geográfica, económica y social de los citados Departamentos, el apartado del artículo 227 ha establecido que la aplicación del Tratado se realizará por etapas y ha previsto, asimismo, las más amplias facultades para adoptar disposiciones especiales de acuerdo con las exigencias específicas de dichas regiones del territorio francés.

A tal fin, el artículo 227 indica de manera precisa determinados capítulos y artículos que debían aplicarse a partir de la entrada en vigor del Tratado, reservando un período de dos años durante el cual el Consejo podía determinar las condiciones de aplicación de otros grupos de disposiciones.

Por consiguiente, tras la expiración de dicho plazo, las disposiciones del Tratado y del Derecho derivado son aplicables de pleno derecho a los Departamentos Franceses de Ultramar, por cuanto son parte integrante de la República Francesa, sin excluir la posibilidad de adoptar ulteriormente medidas específicas a fin de satisfacer las necesidades de estos territorios”.

Como bien señala A. ASIN, sobre la base de esta sentencia, el Gobierno francés presentó el 20 de diciembre de 1978 ante la Comisión, un “Memorandum relativo a la situación de los Departamentos de Ultramar en la Comunidad Económica Europea”. En el mismo se trataba de la aplicación integral del conjunto de las políticas comunitarias en los Departamentos de Ultramar y se analizaban los tipos de medidas ligadas a la especificidad de la situación de estos territorios que deberían tenerse en cuenta en la aplicación de las políticas internas de la Comunidad y en sus relaciones con los Estados ACP.

La posición de la Comisión, y más concretamente de su servicio jurídico, en relación a la adopción de estas *medidas específicas*, venía a señalar lo siguiente:

- La puesta en práctica de tales medidas o excepciones en favor de los territorios DOM debe estar *plenamente justificada en cada caso concreto*, a fin de no distorsionar los intereses de la Comunidad.
- Sobre la base del artículo 227.2 y a favor de los DOM, el Consejo de Ministros por un acto debidamente motivado, puede autorizar *la suspensión de la aplicación de disposiciones comunitarias* no apuntadas en el artículo 227.2 párrafo 1º.
- Tratándose de *disposiciones que tienen un lazo estrecho con los fundamentos de la Comunidad*, las suspensiones en su aplicación deben contemplarse con la debida cautela y llevarse a cabo sólo después de haber explorado todas las demás posibilidades alternativas según el Tratado.
- En cualquier caso, *el carácter temporal o indefinido* de las suspensiones, estará en función de su entidad y queda sometido a la discreción del Consejo de Ministros.

Se venía a poner de manifiesto, en definitiva, **el carácter claramente excepcional y no privilegiado de la adopción de este tipos de medidas específicas para los denominados territorios DOM, haciéndose de esta forma patente el hecho de que la aplicación del principio de la unidad del Derecho comunitario no significa que el mismo deba tener una aplicación uniforme.**

Pero junto a esta importante conclusión de trascendental importancia para la fundamentación jurídica de un tratamiento legislativo específico para los Departamentos franceses de Ultramar, no pueden olvidarse los *límites jurídicos* que en relación a la actuación del Consejo en favor de tales Departamentos imponía igualmente la “sentencia Hansen”.

En este sentido, el criterio establecido por el Tribunal de Justicia venía a suponer, en definitiva, que todo el *corpus* del Derecho comunitario era de aplicación, en principio, a los Departamentos Franceses de Ultramar, pero que el Consejo, a pesar de haber expirado el

período de dos años dispuesto por el párrafo segundo del apartado 2 del artículo 227, conservaba la facultad de adoptar medidas que establecieran *excepciones a las normas previstas por el Tratado que no estuvieran contempladas en el párrafo primero de dicha disposición*, siempre que con ello se contribuyera al desarrollo económico y social de tales territorios.

III. 4.2. El desarrollo de las medidas específicas en favor de los Departamentos Franceses de Ultramar: el Programa de Opciones Específicas de la Lejanía e Insularidad (POSEIDOM).-

El criterio interpretativo establecido por la “sentencia Hansen” se conformó como un auténtico acicate en orden a dictar disposiciones específicas que tuvieran en cuenta la realidad singular de los Departamentos Franceses de Ultramar. Baste aquí con señalar, entre otras, la Directiva del Consejo 80/368/CEE de 26 de marzo de 1980 por la que se excluye a dichos Departamentos del ámbito de aplicación del sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido, establecido por la Directiva 77/378/CEE, del Consejo, de 17 de mayo de 1977, en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios; o bien, la Decisión del Consejo 88/245/CEE, de 19 de abril de 1988, por la que se autoriza a la República Francesa a que aplique en sus Departamentos de Ultramar y en la Francia metropolitana, como excepción al artículo 95 del Tratado, un tipo reducido de derecho fiscal para gravar el consumo del ron denominado “tradicional”, producido en dichos Departamentos.

Sin embargo, la culminación de esta tendencia se materializará con las Decisiones del Consejo 89/687/CEE y 89/688/CEE (D.O.C.E. L 399, de 30.12.89), de 22 de diciembre de 1989, por las que, respectivamente, se establece un Programa de Opciones Específicas de la Lejanía e Insularidad de los Departamentos franceses de Ultramar (POSEIDOM) y se regula el régimen del “octroi de mer” en dichos Departamentos a fin de establecer su “compatibilidad” con el Derecho comunitario.

Importa que nos detengamos aquí en la consideración del “octroi de mer”, puesto que en relación a la legalidad del mismo se pronunciará con posterioridad el Tribunal de Justicia, estableciendo pautas interpretativas que desde el punto de vista de los intereses de los Departamentos franceses de Ultramar bien pueden ser calificadas como “restrictivas”, en contraposición a aquellas otras que en su momento se entendió establecía el Tribunal en la ya referida “sentencia Hansen”.

El “octroi de mer” constituye la reminiscencia de un tipo de derechos que se percibían con frecuencia en los Estados europeos en los siglos anteriores. Este tipo de tributo gravaba todas las mercancías, con independencia de su origen, que se introducían en una parte determinada del territorio nacional y tenía por finalidad proporcionar a la región afectada unos ingresos así como proteger la producción local. Con el advenimiento de la economía moderna, estos derechos fueron suprimidos en su casi totalidad por obstaculizar la libre circulación de mercancías y generar distorsiones de la competencia.

El “octroi de mer” se percibe en los Departamentos Franceses de Ultramar en virtud de una Ley de 1946. El mismo grava todas las mercancías cualquiera que sea su lugar de origen (incluidas las procedentes de la Francia metropolitana así como, en principio, las de los otros DOM) por su entrada en el territorio DOM de que se trate. En cambio, los productos de la región están exentos del “octroi de mer” o de cualquier tributo equivalente interno. Los ingresos procedentes del “octroi de mer” sirven esencialmente para financiar los presupuestos de las entidades locales y proteger a las producciones locales por la situación de desventaja que sufren las mismas.

Desde el punto de vista de la legislación francesa, el fundamento jurídico actual del “octroi de mer” tiene su origen en la Ley 747 de 2 de agosto de 1984, cuyo artículo 38 establece que las mercancías importadas en las regiones de Guadalupe, Guyana, Martinica y la Reunión serán gravadas con un impuesto sobre el consumo llamado “octroi de mer”, que se basa en el valor en aduana de las mercancías en el punto de importación. El municipio de la región de que se trata fija el tipo al que se recauda el impuesto, correspondiendo su recaudación a las autoridades aduaneras competentes de la misma forma que los derechos de aduana *strictu sensu*, sometiendo a gravamen la totalidad de las mercancías importadas a excepción de ciertos productos de primera necesidad.

Hay que tener en cuenta que ya desde el mismo año 1984, la Comisión Europea recibió toda una serie de denuncias en relación con la imposición del “octroi de mer”. Dichas denuncias motivaron que en este mismo año se iniciara un procedimiento contra Francia con arreglo al artículo 169 del Tratado CEE⁸. La razón fundamental entonces sustentada por la Comisión no era otra que la de entender que el “octroi de mer” suponía una vulneración directa de lo dispuesto por los artículos 12 y 13 del Tratado CEE⁹. Sin embargo, tras haber considerado las observaciones presentadas por el Gobierno francés, la Comisión decidió suspender el procedimiento iniciado y *optó por buscar una solución política al problema*.

La solución *jurídica* al problema *político* planteado no fue otra que la Decisión del Consejo 89/688/CEE, de 22 de diciembre de 1989 relativa al régimen del “octroi de mer” en los Departamentos franceses de Ultramar.

En los considerandos de la citada Decisión se refleja de manera clara el fundamento y razón de ser de ser de la misma:

- Se dicta sobre la base del artículo 227.2 (régimen especial de los territorios DOM) y el artículo 235 del Tratado CEE¹⁰.
- Se considera que el “octroi de mer” constituye actualmente un elemento de apoyo a las producciones locales sometidas a las dificultades de la lejanía y de la insularidad, siendo además un instrumento esencial de autonomía y de democracia local, cuyos recursos deben constituir un medio de desarrollo económico y social de los Departamentos franceses de Ultramar.
- Se reconoce la conveniencia de transformar, en un plazo adecuado para las autoridades locales y nacionales, el régimen del “octroi de mer” en un sistema de tributación que sea también de aplicación al conjunto de los productos producidos y comercializados en el interior de los propios territorios DOM.
- No obstante lo anterior, se autoriza a las autoridades nacionales para eximir a las actividades locales, total o parcialmente, del nuevo “octroi de mer” por un período de

⁸ “Si la Comisión estimare que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud del presente tratado, emitirá un dictamen motivado al respecto, después de haber ofrecido a dicho Estado la posibilidad de presentar observaciones. Si el Estado de que se trate no se atuviera a este dictamen en el plazo determinado por la Comisión, ésta podrá recurrir al Tribunal de Justicia”.

⁹ Artículo 12: “Los Estados miembros se abstendrán de establecer entre sí nuevos derechos de aduana de importación y exportación o exacciones de efecto equivalente y de incrementar los que ya estén aplicando en sus relaciones comerciales recíprocas”. Artículo 13: “1. Los derechos de aduana de importación, en vigor entre los Estados miembros, serán suprimidos progresivamente por éstos, durante el período transitorio, en las condiciones previstas en los artículos 14 y 15. 2. Las exacciones de efecto equivalente a los derechos de aduana de importación, en vigor entre los Estados miembros, serán suprimidas progresivamente por éstos durante el período transitorio. La Comisión determinará, mediante directivas, el ritmo de tal supresión. Se inspirará en las normas previstas en los apartados 2 y 3 del artículo 14 y en las directivas adoptadas por el Consejo en aplicación del citado apartado 2”.

¹⁰ “Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta a la Asamblea, adoptará las disposiciones pertinentes”.

tiempo que no exceda en principio de diez años. Este período temporal deriva de la exigencia de ajustar el régimen del “octroi de mer” a los principios del artículo 95 del Tratado, y sin que ello impida, en todo caso, adoptar medidas de apoyo en el marco de las ayudas regionales y dentro del respeto a los artículos 92, 93 y 94 del Tratado.

- Se autoriza a Francia a mantener el régimen en vigor con anterioridad a esta Decisión, hasta el 31 de diciembre de 1992, fecha en que deberá ser reformado para su adaptación a lo dispuesto por la referida Decisión del Consejo.

III.4.3. La posición “restrictiva” del Tribunal de Justicia: las sentencias “Legros” y “Lancry”.-

Si en el ámbito interno de los países miembros de la Unión Europea puede afirmarse que una de las servidumbres y ventajas- del Estado de Derecho es la relativa a la sujeción al Ordenamiento Jurídico de las actuaciones de los poderes públicos, con idéntica razón esto mismo puede afirmarse de la Comunidad Europea. Desde esta perspectiva, la referida exigencia es de tal intensidad, que permite afirmar con rotundidad que no cabe aceptar ningún tipo de razón política o pragmática como fundamento de una decisión normativa, si la misma no respeta el conjunto de principios, normas y procedimientos que informan el actual ordenamiento jurídico comunitario.

En esta línea, pieza fundamental en el proceso de construcción europea ha sido el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, en la medida en que su jurisprudencia ha contribuido de manera determinante a la conformación del ordenamiento jurídico comunitario. Por ello, importa indicar aquí que el empleo por nuestra parte de expresiones como posición “favorable” o “restrictiva” del Tribunal en relación al régimen especial de los Departamentos Franceses de Ultramar, han de ser entendidas como meras expresiones coloquiales que no implican en caso alguno una *valoración* positiva o negativa de los pronunciamientos del Tribunal. En todo caso, desde el punto de vista jurídico, que es el que aquí adoptamos, la valoración que lleva a cabo el Tribunal a través de sus sentencias, no es en suma la consecuencia de un posicionamiento político previo por parte del mismo, sino el resultado de la interpretación y consiguiente aplicación de lo dispuesto por el propio ordenamiento jurídico comunitario. En otros términos -y esto resulta fundamental en orden a la negociación *política* de un Estatuto Especial para las regiones ultraperiféricas-, lo esencial no radica en cual sea la posición del Tribunal de Justicia *a posteriori*, sino más exactamente, **en tratar de articular una *regulación legal* que, respetando las singularidades de las regiones ultraperiféricas, la misma no pueda ser puesta en cuestión por el Tribunal de Justicia por ser contraria a los principios de la “Constitución comunitaria”.**

En todo caso, la posición sustentada por el Tribunal de Justicia en relación al régimen fiscal del “octroi de mer” en sus sentencias de 16 de julio de 1992 (“sentencia Legros”) y de 9 de agosto de 1994 (“sentencia Lancry”), así como en aquellas otras que previsiblemente puedan dictarse con anterioridad a la conclusión de las negociaciones en curso para la consecución del Estatuto Especial, resulta a nuestro juicio fundamental tomarla en consideración a fin de evitar la natural tentación de hacer prevalecer las “visiones políticas” sobre las “visiones jurídicas” a la hora de la correspondiente negociación, o bien, a fin de evitar las consecuencias negativas y de permanente inseguridad que supondría no contar con una base jurídica sólida en cuanto a la defensa de las singularidades de las RUP en la modificación del Tratado de la Unión.

En la sentencia de 16 de julio de 1992 (“sentencia Legros”), el Tribunal de Justicia se pronuncia acerca de la legalidad del “octroi de mer” sobre la base del planteamiento de una cuestión prejudicial (artículo 177 del Tratado) por parte de “la cour d’appel de Saint-Denis” (La Reunión).

En el punto 18, el Tribunal concluye señalando que “Procede, en consecuencia, responder al órgano *a quo* que un tributo proporcional al valor en aduana de los productos percibidos por un Estado miembro por su introducción en una región del territorio del primer Estado miembro constituye una exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana a la importación, aunque dicho tributo grave igualmente las mercancías introducidas en dicha región procedentes de otra parte de ese mismo Estado”.

Si analizamos las alegaciones presentadas por las partes intervinientes en el procedimiento, resulta fundamental comprobar cómo el Abogado General rechaza todos los argumentos presentados por el Consejo, la Comisión y la propia isla de Reunión en favor de la no consideración del “octroi de mer” como una exacción de efecto equivalente prohibida por el Tratado, dando en definitiva el Tribunal la razón al primero en cuanto a la consideración del tributo como una exacción de efecto equivalente.

De esta forma, a juicio del Consejo, el problema central es la legalidad de la exención del pago del “octroi de mer” concedida a los productos locales y no el propio “octroi de mer”. El Consejo considera que dicha exención constituye una ayuda de Estado con arreglo al artículo 92 del Tratado que, aunque quizás fuera ilegal con anterioridad a la Decisión 89/688, quedó legalizada mediante la adopción de la Decisión mencionada.

A juicio del Abogado General (Sr. Jacobs), este argumento no puede ser aceptado, puesto que dichos tributos constituyen exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana a la importación, careciendo el Consejo de competencia para autorizar excepciones a las normas relativas a las citadas exacciones en favor de los Departamentos Franceses de Ultramar.

En cualquier caso, las disposiciones del Tratado en materia de ayudas de Estado forman parte de las *normas de competencia*. Dichas normas están incluidas en el párrafo 1º del apartado 2 del artículo 227. Es cierto que el Consejo posee determinadas competencias en relación con la aplicabilidad de las disposiciones sobre ayudas contenidas en el Tratado: véanse la letra d) del apartado 3 del artículo 92 y el artículo 94. Sin embargo, tanto de los términos de las citadas disposiciones como de la exposición de motivos de la propia Decisión 89/688 se deduce con toda claridad que, al adoptar la Decisión mencionada, el Consejo no pretendía actuar, y *no podría haber actuado*, con arreglo a las normas en materia de ayudas de Estado contenidas en el Tratado.

El Gobierno francés trató de defender la validez de la Decisión 89/688 alegando que ésta se basaba no sólo en el apartado 2 del artículo 227 del Tratado, sino también en el artículo 235¹¹. A juicio del Abogado General, tampoco esta alegación puede acogerse. Si, con arreglo al artículo 235, el Consejo pudiera autorizar *excepciones* a la aplicación de todas las disposiciones del Tratado a fin de promover el desarrollo económico y social de los Departamentos Franceses de Ultramar, la estructura y redacción del apartado 2 del artículo 227 serían falseadas. El artículo 235 no puede interpretarse en el sentido de que permite al Consejo establecer excepciones a la aplicación de las disposiciones del Tratado *cuando dicha excepción está expresamente prohibida por el apartado 2 del artículo 227*.

En relación al posicionamiento de la Comisión, el juicio expresado por el Abogado General resulta contundente, en tanto viene a poner de manifiesto la dificultad que la misma tiene a la hora de defender la legalidad del “octroi de mer” sobre consideraciones exclusivamente *políticas*. Señala, en este sentido, que dado que la Comisión ha admitido siempre que el apartado 2 del artículo 227, tal como lo interpreta el Tribunal de Justicia en la “sentencia Hansen”, no permite a las Instituciones establecer excepciones a las normas del Tratado sobre *libre circulación de mercancías* en favor de los Departamentos Franceses de Ultramar, resulta cuando menos curioso que esta Institución haya propuesto la adopción de una medida que ella misma

¹¹ Se reproduce en la nota anterior.

considera *ultra vires*. En el curso de la vista, la Comisión trató de explicar su postura alegando que el enfoque expuesto en último lugar en la Decisión 89/688 era el único que consideraba realista desde el *punto de vista político*. Aunque se pudiera aceptar que así fuere, el hecho es que la Comisión proponía un enfoque que ella misma consideraba *ilegal*.

A pesar de que el Abogado General Sr. Jacobs, en sus conclusiones, invitó al Tribunal de Justicia a que se pronunciara sobre la *validez* de la Decisión 89/688, en la medida en que la misma autorizaba el mantenimiento del régimen del “*octroi de mer*” que estaba en vigor con anterioridad a la entrada en vigor de dicha Decisión, la propuesta no fue aceptada en la sentencia, habida cuenta de la circunstancia de que los hechos controvertidos eran anteriores a la Decisión 89/688.

En la sentencia de 9 de agosto de 1994 (“sentencia Lancry”), igualmente relativa a la legalidad del “*octroi de mer*”, el Tribunal de Justicia da un paso más y no sólo acoge la tesis de declarar la *invalidez* de la Decisión 89/688 en lo que se refiere a que la misma autoriza a la República Francesa a mantener en vigor el régimen del “*octroi de mer*” hasta el 31 de diciembre de 1992, sino que además, y *esto último es incluso más relevante*, declara la *imposibilidad* de interpretar el artículo 235 del Tratado de la Unión en el sentido de que el mismo permite al Consejo suspender, aunque sólo sea temporalmente, la aplicación en los territorios DOM de los artículos 9, 12 y 13 del Tratado.

El Tribunal de Justicia se pronuncia en los siguientes términos:

“El apartado 2 del artículo 227, al autorizar expresamente al Consejo a determinar las condiciones de aplicación únicamente de las disposiciones del Tratado que no se hallen enumeradas en el párrafo primero, excluye la posibilidad de excepciones a la aplicación en los DOM de las disposiciones que en él se mencionan, incluidas las relativas a la libre circulación de mercancías. Interpretar el artículo 235 del Tratado en el sentido de que permite al Consejo suspender, aunque sólo sea temporalmente, la aplicación en los DOM de los artículos 9, 12 y 13 del Tratado equivaldría a prescindir de la distinción fundamental establecida en el apartado 2 del artículo 227 y privaría de efecto útil a su párrafo primero” (punto 37).

“De ello se desprende que el Consejo no pudo autorizar válidamente a Francia, en la Decisión “octroi de mer”, a mantener en vigor un tributo como el “octroi de mer”, que constituye una exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana y, por lo tanto, se halla incluido en las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de mercancías” (punto 38).

“Procede, pues, responder a los órganos jurisdiccionales de remisión que la Decisión ‘octroi de mer’ es inválida, en tanto en cuanto autoriza a la República Francesa a mantener, hasta el 31 de diciembre de 1992, el régimen del “octroi de mer” vigente en el momento de adoptarse dicha Decisión”. (punto 39).

Hay que tener en cuenta que en la argumentación que en este caso sustenta el Abogado General (Sr. Tesauro), ya se señala un criterio claramente contrario incluso a la admisibilidad de que a partir del 31 de diciembre de 1992, y hasta el final del período transitorio (31 de diciembre del 2002), pueda aplicarse en los territorios DOM el “*octroi de mer*” declarando la exención en favor de las producciones locales. Señala en este sentido el Abogado General:

“En efecto, esta Decisión (89/688/CEE), al mismo tiempo que obliga a las autoridades francesas a modificar el régimen del “octroi de mer” con el fin de transformarlo en un tributo interno, permite que se autoricen excepciones para los productos locales durante un período que puede llegar hasta diez años. De este modo, se consigue garantizar el mantenimiento de hecho del régimen anterior, aunque con otro nombre, como parece confirmar la Ley nacional adoptada para aplicar la Decisión (Ley 92-676, de 17 de julio de 1992). Ahora bien, tal régimen parece prima facie incompatible con

el artículo 95 del Tratado, en la medida en que provocaría una discriminación entre los productos originarios de los DOM y los productos similares importados de otros Estados miembros. Por consiguiente, no se descarta que el Tribunal de Justicia pueda tener ocasión aún de ocuparse de ese problema”¹².

III.4.4. Recapitulación.-

El hecho de habernos detenido en el análisis un tanto pormenorizado de la fundamentación jurídica que en la actualidad presenta el régimen especial de los Departamentos Franceses de Ultramar en el seno de la Comunidad Europea, responde en lo fundamental al hecho de considerar no sólo que el artículo 227.2 del TU es el *precedente clave* a la hora de diseñar en el futuro cuál haya de ser el régimen aplicable a las RUP, sino a la par, a la necesidad de no perder de vista los criterios jurisprudenciales establecidos por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, toda vez que los mismos habrán de ser *necesariamente* tomados en consideración a fin articular la defensa *jurídica* de las propias especificidades de tales regiones en la reforma del Tratado. Junto a estas razones, resulta igualmente patente que muchos de los criterios aducidos por el Tribunal podrían ser extensivos, en su caso, a los regímenes especiales actualmente en vigor correspondientes a otras RUP.

En síntesis, las principales *conclusiones* a las que se puede llegar en función de los criterios del Tribunal de Justicia son las siguientes:

- a) El párrafo 2º del apartado 2 del artículo 227 TU confiere la facultad de adoptar medidas en favor de los Departamentos Franceses de Ultramar que establezcan excepciones a las normas previstas por o con arreglo al Tratado, que no estén contempladas en el párrafo 1º de dicha disposición, y siempre que ello coopere al desarrollo económico y social de dichos territorios.
En consecuencia, no cabe establecer *excepciones*, de acuerdo con este artículo 227.2, en relación a la libre circulación de mercancías, la agricultura (con excepción del apartado 4 del artículo 40), la liberalización de los servicios, las normas sobre la competencia, las medidas de salvaguardia previstas en los artículos 109 H, 109 I y 226, así como con respecto a las Instituciones.
- b) El artículo 235 del TU *no puede interpretarse* en el sentido de que permite al Consejo establecer *excepciones* a la aplicación de las disposiciones del Tratado, cuando dicha excepción está expresamente prohibida por el apartado 2 del artículo 227.
- c) Es previsible que el Tribunal de Justicia se pronuncie en un inmediato futuro sobre la ilegalidad del nuevo régimen del “octroi de mer” establecido por la Decisión del Consejo 89/688/CEE, en tanto se considere que la exención total -o incluso parcial- de las producciones locales durante el período transitorio es discriminatoria y, por tanto, contraria al artículo 95 del TU.

III. 5. LA SITUACIÓN DE CANARIAS. LA SUBSISTENCIA DE ESPECIALIDADES EN EL DERECHO PRIMARIO.-

La puesta en marcha de la previsión del artículo 25.4 del Acta del Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas, con la consiguiente supresión del Protocolo II y la integración de Canarias en el territorio aduanero comunitario así como la aplicación de las políticas comunes, no supuso, sin embargo, la derogación o supresión de la totalidad de las

¹²De hecho, en el asunto “Chevassus-Marche y Albert” relativo al “octroi de mer” y pendiente aún de resolución por parte del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, el Abogado General interviniente en el procedimiento (Sr. Tesauero), sustenta ampliamente la tesis de entender que la exoneración total o parcial de las producciones locales en relación al “octroi de mer” son claramente contrarias, por ser discriminatorias, con lo dispuesto por el artículo 95 del Tratado de la Unión Europea.

medidas específicas contempladas en el Acta de Adhesión. En este sentido, sería erróneo entender que el marco normativo que en la actualidad regula las relaciones Canarias-Unión Europea está constituido en exclusiva por disposiciones de Derecho comunitario derivado (Reglamento CEE nº 1911/91 del Consejo, de 26 de junio de 1991 y Decisión del Consejo 91/314/CEE, de 26 de junio de 1991). Por el contrario, *subsisten* algunas disposiciones del Acta de Adhesión (Derecho originario) que permiten afirmar la continuación del reconocimiento de un *estatuto especial* de Canarias en el seno de la Unión Europea aún después de que finalice el período transitorio (31 de diciembre del año 2000) previsto por el Reglamento comunitario 1911/91, de 26 de junio de 1991.

Concretamente, esto es lo que sucede en relación con el mantenimiento de una *fiscalidad indirecta* específica de las Islas Canarias, que encuentra su fundamento en el artículo 26 del Acta de Adhesión, en relación con el Anexo I, Capítulo V, punto 2, en virtud del cual se modifica el apartado 2 del artículo 3 de la Sexta Directiva 77/388/CEE a fin de *excluir* al Archipiélago del ámbito de aplicación territorial del sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido. En iguales términos, el artículo 26 del Acta de Adhesión, en relación con el Anexo I, Capítulo V, puntos 3 y 4 del Acta de Adhesión, fundamenta la exclusión de Canarias del ámbito de aplicación territorial de las Directivas que se refieren a los tabacos manufacturados.

La importancia de este hecho no puede ser *infravolarada* en el proceso de negociación de reforma del Tratado de la Unión. Baste pensar, en términos comparativos, que la exclusión de los territorios DOM del ámbito de aplicación del Impuesto sobre el Valor Añadido se lleva a cabo a través de una norma de Derecho derivado, la Directiva del Consejo 80/368/CEE, de 26 de marzo de 1980, lo que conlleva obviamente el riesgo cierto, para tales territorios, de verse en el futuro incluidos en el ámbito de aplicación del IVA una vez se concluya el proceso de armonización del mismo (régimen común definitivo).

Esta realidad es contemplada, *como no podía ser de otra forma*, en el artículo 4 del Reglamento (CEE) nº 1911/91 del Consejo, de 26 de junio de 1991, relativo a la aplicación de las disposiciones del Derecho comunitario en las islas Canarias, al disponer:

“1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 26, en relación con el Anexo I, capítulo V, punto 2 del Acta de Adhesión que modifica el apartado 2 del artículo 3 de la Sexta Directiva 77/388/CEE, el territorio de las islas Canarias permanecerá fuera del ámbito de aplicación del sistema común del IVA.

2. De conformidad con el artículo 26 en relación con el Anexo I, capítulo V, puntos 3 y 4 del Acta de Adhesión, España podrá no aplicar las disposiciones de las Directivas 72/464/CEE y 79/32/CEE en las islas Canarias”.

En nuestra opinión, hay que rechazar aquellos criterios interpretativos que parten de considerar que con la puesta en práctica de lo previsto por el apartado 4 del artículo 25 del Acta del Tratado de Adhesión de España, no sólo queda *derogado* el Protocolo II, sino también, lo establecido por el artículo 26 de dicha Acta.

En realidad, la referida interpretación no toma en consideración que se trata de dos cuestiones substancialmente diferenciadas. Basta con analizar el Protocolo II (artículos 1 a 9) para comprobar que en el mismo no se hace referencia para nada a la exclusión de Canarias del ámbito de aplicación del Impuesto sobre el Valor Añadido o de determinadas accisas comunitarias. Desde un punto de vista sistemático, dicha exclusión se opera por disposición del artículo 26 del Acta de Adhesión, esto es, por un precepto que se inscribe en la Tercera Parte del Acta (“Adaptaciones de los actos adoptados por las Instituciones”), independientemente, por consiguiente, de la cláusula prevista en el artículo 25.4, que establece la posibilidad de una plena integración de Canarias en las políticas comunes. En otros términos, de ponerse en práctica la previsión del artículo 25.4, tal y como así ha sucedido, ello no se traduciría en la supresión o derogación de lo establecido por el artículo 26.

Lo que sí regulaba el Protocolo II era la *necesidad* de supresión progresiva de los derechos de aduanas y exacciones de efecto equivalente que existieran en el Canarias en el momento de la integración (Arbitrio Insular a la Entrada de Mercancías, Tarifa General y Tarifa Especial). Sin embargo, sería erróneo entender que la existencia de estos gravámenes conformaban por sí solos la *especialidad fiscal* histórica de Canarias. Por el contrario y, desde una perspectiva radical, cabe incluso afirmar que los mismos constituían un atentado a dicha especialidad, que no era otra, en síntesis, que la existencia de la franquicia aduanera y la franquicia fiscal sobre el consumo.

Lo anterior viene, en suma, a explicar que en la actualidad, una vez se ha producido la plena integración de Canarias en las políticas comunes, lo que podrían ser calificadas como exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana (Tarifa Especial y Arbitrio a la Producción e Importación), habrán *necesariamente* de desaparecer al final del período transitorio (31 de diciembre del año 2000), en tanto *subsistirá* una imposición indirecta específica o propia de Canarias, de naturaleza no *discriminatoria* en relación a los demás países miembros de la UE, actualmente conformada en lo fundamental por el Impuesto General Indirecto Canario (IGIC), y ello, sobre la base clara y determinante de lo previsto por el artículo 26 del Acta de Adhesión.

Pero si lo señalado es un dato *positivo* en orden a la defensa del *Estatuto* de Canarias en el seno de la Comunidad Europea, la cuestión se presenta con “tintes de oscuridad” en relación a otros aspectos previstos en el propio Reglamento 1911/91 (v.gr., subsistencia del Arbitrio sobre la Producción y la Importación y la Tarifa Especial durante el período transitorio), sobre todo, en atención a los criterios que en relación a los territorios DOM sustenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. En paralelo, idéntica situación se plantea en relación a la compatibilidad con el Derecho comunitario de determinadas medidas que en el ámbito de la imposición directa conforman nuestro tradicional régimen económico y fiscal. Todo ello, en suma, ha de conformarse en última instancia como acicate en la defensa de un reconocimiento jurídico expreso de las singularidades de Canarias y del resto de las RUP en el seno del ordenamiento jurídico comunitario.

III. 6. LOS LÍMITES DE LAS DENOMINADAS “MEDIDAS DE SALVAGUARDIA” Y DE LAS “AYUDAS DE ESTADO” PARA LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS.-

El último párrafo del artículo 227.2 del TU en relación al régimen especial de los territorios DOM, establece que “Las instituciones de la Comunidad velarán, en el marco de los procedimientos previstos en el presente Tratado y, especialmente, en el artículo 226, por el desarrollo económico y social de estas regiones”.

El artículo 226 TU¹³ regula las denominadas “**medidas generales de salvaguardia**”, caracterizadas por su carácter temporal y por su no circunscripción a ningún campo concreto de aplicación del Tratado. Se trata, por otra parte, de medidas provisionales, autorizadas en la medida y en los plazos estrictamente indispensables para poder hacer frente a las graves

¹³ “1. Durante el período transitorio, en caso de graves dificultades susceptibles de prolongarse en un sector de la actividad económica, y de dificultades que puedan traducirse en una alteración grave de una *situación económica regional*, cualquier Estado miembro podrá pedir que se le autorice para adoptar medidas de salvaguardia que le permitan reequilibrar la situación y adaptar el sector interesado a la economía del mercado común.

2. A instancia del Estado interesado, la Comisión, mediante un procedimiento de urgencia, adoptará sin demora las medidas de salvaguardia que considere necesarias, precisando las condiciones y modalidades de aplicación.

3. Las medidas autorizadas de conformidad con el apartado 2 *podrán implicar ciertas excepciones a las normas del presente Tratado, en la medida y en los plazos estrictamente indispensables* para alcanzar los fines previstos en el apartado 1. Deberán elegirse con prioridad aquellas medidas que menos perturben el funcionamiento del mercado común”.

dificultades que perturban la situación económica de una determinada zona o región, lo que supone que una vez ha transcurrido el plazo de tiempo fijado, las disposiciones del Tratado deberán aplicarse plenamente. Pero, además, tales “medidas de salvaguardia” sólo serán aplicables durante el período transitorio.

En relación a este último punto, entre las consideraciones establecidas por el Abogado General en la “sentencia Lancry”, el mismo ya venía a poner de manifiesto que el objetivo del artículo 226 no era otro que introducir la posibilidad, *en el período inmediatamente posterior a la entrada en vigor del Tratado*, de conceder excepciones a las normas en él establecidas, a fin de permitir la adaptación progresiva a la nueva realidad de las diversas economías nacionales, en caso de dificultades graves derivadas de las apertura de los mercados, lo que resultaba particularmente importante para los territorios DOM, habida cuenta de sus particulares características. No obstante, la función de este artículo se *extinguió* al finalizar el período transitorio.

En el caso de Canarias y, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 11 del Reglamento (CEE) nº 1911/91 del Consejo, de 26 de junio de 1991, relativo a la aplicación de las disposiciones del Derecho comunitario en las islas Canarias, las “medidas de salvaguardia establecidas en el artículo 379 del Acta de Adhesión (que se corresponde con el artículo 226 del TU) serán aplicables, en las condiciones previstas en dicho artículo, a los sectores afectados por el nuevo régimen de integración de las islas Canarias en la Comunidad y *únicamente hasta el 31 de diciembre de 1999*”.

Por lo que se refiere a las “**ayudas otorgadas por los Estados**” (artículos 92 a 94 del TU) y, en particular, a las previstas por el apartado 3 del artículo 92¹⁴, hemos de señalar que también en este campo siempre ha existido una posición ampliamente restrictiva por parte de la Comisión.

En su “Primer informe sobre la política de competencia” (1971) la Comisión señalaba:

“Las acciones regionales nacionales se hacen más costosas; una parte de las ayudas concedidas no conduce más que a una neutralización recíproca cuya única contrapartida es un lucro injustificado de las empresas beneficiarias; en efecto, las sobrepujas no pueden modificar, de manera apreciable, la importancia global de los flujos de inversiones que pueden movilizarse, a escala comunitaria, a favor del desarrollo regional.

Los niveles de ayuda y la importancia de los recursos dedicados no guardan la debida relación con la gravedad relativa de las diversas situaciones regionales, valoradas en el plano comunitario. La elección del lugar que va a beneficiarse de la ayuda corre peligro de hacerse a costa de las regiones más desfavorecidas y en contra del reparto de actividades que aconsejaría el interés común.

¹⁴3. Podrán considerarse compatibles con el mercado común:

- a) Las ayudas destinadas a *favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo.*
- b) Las ayudas para fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo o destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro.
- c) Las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades *o de determinadas regiones económicas*, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común. Sin embargo, las ayudas a la construcción naval existente el 1 de enero de 1987, en la medida en que tengan su origen en la ausencia de protección arancelaria, serán reducidas progresivamente en las condiciones aplicables a la supresión de los derechos de aduana, sin perjuicio de las disposiciones del presente Tratado relativas a la política comercial común respecto de terceros países.
- d) Las demás categorías de ayudas que determine el Consejo por decisión tomada por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión”.

Los regímenes regionales de ayudas tienen un carácter muy general que difícilmente permite determinar “a priori” su incidencia y, por lo tanto, su compatibilidad. Todos los sectores industriales pueden beneficiarse de estos regímenes. Para atraer las inversiones, las ventajas concedidas van a menudo más allá de la compensación por los inconvenientes materiales impuestos a las empresas beneficiarias por el hecho de tener que establecerse en el lugar que se pretende promover. Bajo la cobertura de objetivos regionales, pueden producirse desarrollos sectoriales artificiales, susceptibles, en ciertos sectores, de tener efectos nocivos desde el punto de vista del interés común” (punto 141).

En esta misma línea, en su XXV “Informe sobre la política de competencia” (1995), señala la Comisión Europea:

“Es absolutamente necesario aplicar estrictamente las normas de competencia, principalmente en los ámbitos de las ayudas estatales y del control de las prácticas abusivas. Concretamente, se considera que las ayudas estatales son una medida contraproducente que tiende a proteger la ineficacia en detrimento de la eficacia, limitándose a aplazar las necesarias reestructuraciones” (punto 9, sobre las ayudas estatales al sector del transporte aéreo).

“La competitividad no se logra mediante grandes cantidades de ayudas públicas, ya que éstas aplazan las reestructuraciones necesarias, falsean la competencia entre empresas y regiones y suponen una carga para el erario público.

No obstante, sería ilusorio sugerir la eliminación pura y simple de todas las ayudas estatales y, de hecho, ni los autores del Tratado ni la Comisión se han planteado nunca esta posibilidad. Las fuerzas del mercado por sí solas, en un mercado que no es perfecto, no permiten alcanzar determinados objetivos fundamentales de los Estados miembros y de la Unión Europea, tales como la cohesión económica y social, un grado suficiente de investigación y desarrollo, la protección del medio ambiente, el desarrollo de las PYME y la necesidad de disponer de tiempo para efectuar los ajustes estructurales, especialmente por motivos sociales. La Comisión considera que es esencial garantizar que, cuando se autoricen las ayudas estatales con carácter excepcional, los efectos negativos sobre la competencia y el comercio entre los Estados miembros se limiten a lo estrictamente necesario, y que dichos efectos se compensen con la realización de objetivos de interés comunitario general” (punto 11).

Señalemos, finalmente, que de acuerdo con la sentencia de 21 de mayo de 1980 del Tribunal de Justicia (*Comisión/Italia*, 73/79, Rec. P. 1533, apartado 11), la utilización de las normas y de los procedimientos en materia de ayudas de Estado, no puede dar lugar a un resultado contrario a las demás normas del Tratado.

III. 7. LA FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA DEL ESTATUTO ESPECIAL.-

Si hasta ahora nos hemos referido a las razones económicas y sociales que *justifican* el reconocimiento de un *Estatuto Singular* de las RUP en el seno de la Comunidad Europea, importa que nos detengamos ahora en cuál ha de ser la expresión jurídica de esa necesidad.

Desde una perspectiva jurídica, la situación *actual* de las RUP parte de una realidad innegable: **la de su reconocimiento singular en el ámbito del Derecho comunitario primario**. El que ello sea así de manera clara y terminante en relación a los Departamentos Franceses de Ultramar (artículo 227.2 TU), de Canarias (artículo 26 del Acta de Adhesión) y de Azores y Madeira (artículo 26 del Acta de Adhesión), se ha visto posteriormente corroborado a través de las correspondientes Decisiones del Consejo que aprueban, respectivamente, el POSEIDOM, POSEICAN y el POSEIMA, como instrumentos del Derecho derivado encaminados

a la adopción de *medidas específicas* que tienen en cuenta la singular realidad socio-económica de tales territorios.

Junto a ello, se inscribe, como manifestación de la voluntad política de los Estados miembros de la Comunidad Europea en orden a tomar en consideración una determinada realidad socio-económica, la Declaración XXVI del Tratado de Maastricht relativa las regiones ultraperiféricas (Departamentos franceses de Ultramar, Canarias, Azores y Madeira).

Hay que tener en cuenta que sobre la base de esta Declaración contenida en el Tratado, el Reglamento del Consejo CE 2081/93 (DOCE de 31 de julio de 1993), relativo a las funciones y la coordinación de los Fondos Estructurales, establece en su artículo 8 que además de las regiones que tengan una renta *per capita* inferior al 75% de la media comunitaria, las regiones ultraperiféricas serán elegibles *per se* con independencia de cual sea su nivel de renta *per capita* en atención a sus específicas condiciones geográficas y estructurales.

Desde una perspectiva jurídica, por tanto, cabe afirmar con rotundidad que se puede partir del presupuesto de considerar como *factible* la defensa de un *reconocimiento formal* a nivel del Derecho comunitario primario del *Estatuto* de las regiones ultraperiféricas. O, en otros términos, **no existen obstáculos jurídicos en el actual Ordenamiento Comunitario que impidan el reconocimiento expreso de la *ultraperificidad* como condición determinante de la *derogación, modificación o modulación*, en relación a tales regiones, del resto de las normas que conforman el Derecho comunitario.**

Cuestión substancialmente distinta a la anterior, como parece obvio, es la relativa a la *capacidad* de los países miembros interesados (Francia, Portugal y España) para lograr tal reconocimiento por parte del resto de países miembros de la Comunidad Europea con ocasión de las negociaciones para la reforma del Tratado de la Unión.

Sin embargo, junto a las posibles dificultades de índole política que puedan estar presentes, hay que tener presente, tal y como ya hemos señalado, que la *praxis* de las instituciones comunitarias, así como la propia "filosofía" que inspira la construcción europea, es claramente contraria al cuestionamiento del *principio de unidad* del Derecho comunitario *con carácter permanente*. Precisamente por ello, estimamos que en el proceso de negociación *no debe descartarse* la posibilidad de que una vez alcanzado el acuerdo para un reconocimiento del *Estatuto* de la ultraperificidad a nivel del Derecho primario, se pueda aceptar la *temporalidad* (en el sentido establecido por la Declaración XXVI del TU: "*mientras exista una necesidad objetiva*") como factor determinante de las derogaciones, modificaciones o modulaciones que fueren precisas, si bien, garantizando en todo caso que la adopción de los acuerdos necesarios se alcancen a través de la regla de la mayoría cualificada (artículo 189 B del TU). Creemos que este era en buena medida el sentido de la propuesta contenida en la Declaración de Funchal de 14 de marzo de 1996, al establecer un artículo en el Tratado con el siguiente texto:

"Las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y de Derecho derivado se aplican a las Regiones Ultraperiféricas (Azores, Canarias, Guadalupe, Guayana, Madeira, Martinica, Reunión).

Sin embargo, el Consejo, para tener en cuenta las realidades y especificidades de estas regiones, adoptará medidas particulares en su favor y determinará las condiciones especiales para la puesta en funcionamiento de las políticas comunes, según el procedimiento previsto en el Artículo 189 B y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones en la medida y en tanto en cuanto exista una necesidad objetiva de adoptar tales disposiciones.

Estas disposiciones deberán responder claramente al objetivo de cohesión económica y social establecido en los Artículos 130 A y siguientes del Tratado.

Continuarán siendo aplicables las disposiciones de Derecho derivado relativas a las Regiones Ultraperiféricas actualmente en vigor.

La Comisión propondrá al Consejo las condiciones de aplicación del presente artículo”.

Si la anterior es una *propuesta de mínimos*, la presentada conjuntamente por los Gobiernos francés, portugués y español ante el Consejo Europeo de Dublín que tuvo lugar los días 13 y 14 de diciembre de 1996, es una *propuesta de máximos*. Los términos de la misma son los siguientes:

Propuesta de nuevo párrafo en el apartado 1 del artículo 227
(el apartado 2 del artículo 227 queda derogado)

“Las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y las del Derecho derivado se aplicarán a las regiones ultraperiféricas (Departamentos franceses de Ultramar, Azores, Madeira y Canarias). Sin embargo, teniendo en cuenta el retraso económico y social de carácter estructural de dichas regiones, agravado por fenómenos (como la gran lejanía, la insularidad, una pequeña superficie y un clima y relieve difíciles, así como la dependencia económica respecto de determinados productos) cuya persistencia y acumulación perjudican gravemente a su desarrollo, el Consejo, a propuesta de la Comisión, determinará las condiciones específicas de ejecución de las políticas comunes y de otras medidas particulares en favor de dichas regiones. (queda (n) por definir la (s) regla (s) de procedimiento). Las instituciones de la Comunidad velarán, en el marco de los procedimientos previstos en el presente Tratado, por el desarrollo económico y social de estas regiones”.

PROTOCOLO

“Las Altas Partes Contratantes:

- 1) Recuerdan que el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 227 del Tratado establece la base jurídica para determinar las condiciones especiales para su aplicación en las regiones ultraperiféricas (Departamentos franceses de Ultramar, Azores, Madeira y las Islas Canarias) y para la adopción de medidas específicas de derecho Derivado.*
- 2) Reconocen que dichas regiones sufren un importante retraso económico y social de carácter estructural, agravado por diversas desventajas específicas (gran lejanía, insularidad, pequeña superficie, relieve y clima difíciles, dependencia económica respecto de determinados productos) cuya constancia y acumulación perjudican gravemente su desarrollo, y que estas dificultades específicas justifican un apoyo reforzado de la Comunidad Europea en forma de medidas específicas.*
- 3) Se comprometen a intensificar y a reforzar las acciones ya emprendidas en el marco de los programas POSEI.*
- 4) Conviene en que, además de las intervenciones de los Fondos Estructurales y del resto de los instrumentos financieros, ese apoyo debe traducirse por una adaptación de las políticas comunes a la realidad regional.*
- 5) Deciden que las disposiciones del párrafo segundo del apartado 1 del artículo 227 podrán referirse, en particular, a los siguientes ámbitos, decisivos para el desarrollo económico de dichas regiones:*
 - las políticas aduanera y comercial, en particular en el marco de las zonas francas.*
 - la política fiscal, con el objetivo de garantizar los medios para un desarrollo armonioso y homogéneo basado en las producciones locales y en la promoción de las inversiones en dichas regiones.*

- las políticas agrícolas y pesquera, con el fin de apoyar su producción y de favorecer los esfuerzos para su modernización y diversificación en el marco de un desarrollo sostenible.
 - el abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales, que tengan en cuenta la gran lejanía.
- 6) Reconocen la necesidad de tener en cuenta las particularidades de cada una de las regiones en lo que se refiere al régimen de ayudas de Estado, en particular para permitir compensar los costes excesivos que conlleva el transporte de las personas y de los bienes y el fomento de las actividades empresariales.
- 7) Declaran su voluntad de prever las condiciones de acceso adecuadas, teniendo en cuenta las características de dichas regiones, a todos los programas horizontales comunitarios, en particular en los ámbitos de la sociedad de la información, de la energía, del medio ambiente, de la formación profesional, del turismo, de las acciones de política de empresa y de la investigación y el desarrollo.

Las Altas Partes Contratantes convienen en integrar las presentes disposiciones como Anexo en el Tratado”.

No es este el momento ni el lugar para realizar una crítica a la propuesta anterior, entre otras razones, porque la consecución en todo caso del reconocimiento de la realidad socio-económica de las RUP en la reforma del Tratado de la Unión Europea, se conforma como el objetivo prioritario a alcanzar y precisa del apoyo más amplio de todas las fuerzas políticas, sociales y económicas de cada una de las regiones ultraperiféricas. Sin embargo, sí nos parece procedente realizar **dos observaciones**

De una parte y, como realidad específica de Canarias en cuanto a la fundamentación de sus pretensiones en el proceso de negociación, parece oportuno que en **el PROTOCOLO se establezca una referencia expresa a los altos niveles de paro juvenil existentes**

De otra parte, es preciso **no perder de vista el proceso que hemos señalado en relación a la interpretación que el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea ha realizado del apartado 2 del artículo 227 del TU**. Partiendo de esa realidad, no parece improcedente el replanteamiento de la redacción del proyecto de artículo a incluir en el Tratado, tomando en consideración ese proceso.

No cabe olvidar, en este sentido, que el actual párrafo 1º del apartado 2 del artículo 227 TU, establece *expresamente* las materias sobre las cuales no cabe establecer *excepciones*. Ello ha significado, según la jurisprudencia del Tribunal, que el mismo se conformara como un auténtico “talón de Aquiles” en cuanto a la adopción de medidas específicas en favor de los territorios DOM que pudieran afectar o poner en cuestión los principios, normas y fundamentos en los que se basa la Unión Europea.

Tomando en consideración la circunstancia señalada y dependiendo de las vicisitudes del propio proceso de negociación, cabría adoptar como punto de partida a la hora de redactar el artículo, la *formulación en positivo* de aquellas *materias esenciales o mínimas* (políticas aduanera y comercial; fiscal; agrícola y pesquera; ayudas de Estado, etc.) *sobre las que sí cabrían excepciones* en favor de las RUP. En consecuencia, una vez afirmado el principio de unidad del Derecho comunitario (“Las disposiciones del Tratado (...) y las del Derecho derivado se aplicarán a las regiones ultraperiféricas (...)), se reconoce al Consejo, a propuesta de la Comisión, *no una competencia genérica* para determinar “las condiciones de aplicación de las disposiciones del Tratado”, sino una *competencia específica* en relación a aquellas materias que expresamente se recogen en el artículo.

IV. POLÍTICAS COMUNITARIAS FAVORECEDORAS DE LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DE LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS.

Si bien en el Tratado de Roma la equidad territorial no fue un objetivo suficientemente explícito, siendo prioritaria una política de crecimiento, donde el objetivo principal era alcanzar unas cotas de PIB, renta y empleo que intentaron mejorar los niveles macroeconómicos de la Comunidad en el contexto mundial, en la década siguiente se produce un cambio de concepción, reconociéndose de forma institucional las desigualdades regionales y asumiendo la necesidad de corregir las diferencias entre regiones si se quería llegar a un proceso de integración real.

Europa reconoció que para que las regiones ultraperiféricas se beneficiaran de la integración en un mercado único, no sólo bastaba con la participación de éstas en los Fondos Estructurales, sino que era necesario aplicar un conjunto de políticas adaptadas a sus condiciones. Teniendo esto presente, la Comunidad establece un conjunto de políticas que reconocen el tratamiento especial y diferenciador de las regiones ultraperiféricas y que se han consolidado básicamente en los POSEI y en el programa REGIS.

IV.1. MARCOS DE APOYO COMUNITARIOS Y DOCUMENTO ÚNICO DE PROGRAMACIÓN.

Se ofrece a continuación un resumen de las prioridades establecidas en los marcos comunitarios de apoyo de las regiones ultraperiféricas.

Departamentos de Ultramar Franceses

Las estrategias establecidas son las siguientes:

- a) Gestión, mejora y protección del medio ambiente y ecología (Guadalupe, Guyana y Martinica).
- b) Cohesión social y equilibrio (Martinica y Reunión).
- c) Reducción del aislamiento (Martinica y Reunión).
- d) Fomento de las actividades productivas, infraestructura y empleo (Guyana, Martinica y Reunión).
- e) Potenciación de los recursos humanos (Martinica).
- f) Armonía territorial y utilización óptima de la tierra (Guadalupe y Reunión).

Las prioridades establecidas son:

- **Guadalupe.**
 - Búsqueda de la armonía social.
 - Equilibrio económico.
 - Armonía territorial.
 - Equilibrio ecológico.
 - Ayuda técnica.

- **Martinica.**
 - Turismo.
 - Industria.
 - Comercio y artesanía.
 - Ordenación del territorio.
 - Reducción del aislamiento.
 - Medio ambiente.
 - Potenciación de los recursos humanos.
 - Agricultura.

- Pesca y acuicultura.
- Ayuda técnica.

- **Guyana.**

- Reducción del aislamiento.
- Industria, artesanía y servicios.
- Turismo.
- Recursos agrarios y desarrollo rural.
- Pesca.
- Infraestructura de apoyo.
- Potenciación de recursos humanos.
- Ayuda técnica.

- **Reunión.**

- Fomento de los sectores productivos y competitividad.
- Reducción del aislamiento.
- Medio ambiente e infraestructura de apoyo.
- Aplicación del objetivo 5 a) y potenciación de la red agroalimentaria.
- Diversificación y fomento de las producciones agrícolas.
- Ayuda al desarrollo agrícola y rural.
- Fomento de la pesca y la acuicultura.
- Cualificación y desarrollo del potencial humano.
- Ayuda técnica y cooperación regional.

Azores y Madeira.

- **Azores.**

En las condiciones de Azores, persiguen los objetivos estratégicos siguientes:

- | |
|---|
| a) mejora de las condiciones de vida.
b) reforzamiento de la economía.
c) valorización de los recursos humanos. |
|---|

En este contexto, las prioridades definidas para la región autónoma de las Azores prevé las líneas de acción que siguen:

- Desarrollo económico y local.
- Valorización de los Recursos Humanos.
- Medio ambiente.
- Infraestructuras de desarrollo.

- **Madeira.**

La acción de la política regional se centra en los objetivos siguiente:

- | |
|--|
| a) Aumento del nivel de renta y mejora de la calidad de vida de la población
b) Medio ambiente.
c) Reforzamiento del potencial económico.
d) Valorización de recursos humanos y mejora de la situación del empleo.
e) Reducción de las asimetrías interregionales. |
|--|

La estrategia tiene tres ámbitos:

- Cualificación de los recursos humanos..
- El desarrollo de los factores de competitividad y de potencial endógeno.
- Mejora de salud y protección del medio ambiente sobre la base del desarrollo sostenible.

Canarias

La política regional se centra en los siguientes ejes de desarrollo:

- a) Mejora del urbanismo, del medio ambiente y creación y mejora de infraestructuras básicas para el turismo.
- b) Desarrollo de la educación, formación profesional y el mercado de trabajo.
- c) Potenciación de nuevas actividades productivas y de servicios a través de ayudas a la empresa, política de investigación y desarrollo y régimen económico canario.
- d) Mejora de la accesibilidad por medio del desarrollo de las comunicaciones y telecomunicaciones.

Las prioridades son:

- Infraestructuras básicas.
- Recursos humanos.
- Apoyo a actividades productivas.

IV.2. LOS PROGRAMAS DE OPCIONES ESPECÍFICAS (POSEI):

Estos programas constituyeron una primera respuesta a las dificultades de las RUP de la Comunidad contribuyendo a la elaboración y consolidación del concepto mismo a través del paralelismo que se establece entre la problemática de las siete regiones.

Los tres POSEI parten de la idea de que las RUP forman parte plenamente, desde el punto de vista político y jurídico, de la Unión y por ello, se les aplica el Derecho Comunitario en su conjunto, pero, al mismo tiempo, estos programas reaccionan ante las características geográficas de lejanía y aislamiento mediante la adaptación de las políticas comunitarias.

En líneas generales, los programas POSEI contienen varios tipos de medidas:

- a) Medidas en orden a mantener los mercados de los productos agrícolas tradicionales de cada región. En este sentido hay que hacer especial referencia al caso del plátano (DOM, Madeira, Azores y Canarias), caña de azúcar (DOM, Madeira y Azores), frutas y hortalizas (Azores, Madeira y Canarias)
- b) Medidas que tienen como finalidad la adaptación de las políticas comunitarias en los ámbitos del transporte, la política fiscal, la política social, la investigación y el desarrollo tecnológico y la protección del medio ambiente
- c) Medidas que tratan de paliar los problemas de abastecimiento, compensando la situación geográfica excepcional de las regiones ultraperiféricas. Se trata fundamentalmente de disposiciones dirigidas a paliar los sobre costes de abastecimiento de ciertos productos agrícolas importados, ya sea su destino el consumo directo o la posterior transformación de los mismos en las islas. En última instancia, el objetivo que se persigue es que el consumidor canario no se vea perjudicado por su lejanía de los centros de abastecimiento, permitiéndole estar en igualdad de condiciones que el resto de los consumidores europeos
- d) Medidas específicas que tratan de compensar las dificultades particulares de ciertas producciones locales. Se trata de soluciones adhoc que varían notablemente de una región a otra.

Los POSEI han permitido la integración de las regiones ultraperiféricas en la Comunidad Europea manteniendo posibilidades de competencia en los mercados. Unas veces se trata de meras defensas frente a la competencia de otras zonas no comunitarias que producen determinados bienes a costes inferiores, otras garantizando costes de insumos aceptables que permiten la competitividad de las producciones. En cualquier caso, son medidas que tienden a la defensa de determinadas producciones y, en última instancia, de los consumidores. Estamos pues ante una estrategia de internacionalización pasiva, necesaria por la debilidad de las economías ultraperiféricas y la virulencia de los cambios.

IV.3. LA INICIATIVA REGIS

El programa operativo REGIS (iniciativa en favor de las zonas aisladas) especialmente diseñado para las regiones ultraperiféricas ha contribuido a refinar con mayor claridad el concepto de ultraperiféricidad dentro de la UE. Dicha iniciativa se ha materializado en dos programas REGIS I (1991-93) y REGIS II (1994-99).

Los objetivos generales para los que fue concebido REGIS son:

- Fomentar la diversificación de las actividades económicas.
- Consolidar los lazos de unión de esas regiones con el resto de la Comunidad. Favoreciendo la cooperación entre las regiones ultraperiféricas cercanas, así como con los terceros países próximos, en especial con los que tienen relaciones de tipo preferente con la Comunidad.
- Mejorar la capacidad de defensa contra catástrofes naturales.

Todos ellos orientados a alcanzar, en líneas específicas los siguientes objetivos:

- Crecimiento del PIB regional, del empleo y de la producción.
- Provisión de infraestructuras económicas y equipamiento sociales.
- Estímulo a la localización de actividades productivas y desarrollo potencial endógeno.

El programa operativo REGIS I (1991 - 93) se subdividió en siete subprogramas de acción, los cuales se relacionan a continuación:

- Integración y articulación territorial
- Industria, Artesanía y Servicios a Empresas
- Turismo
- Agricultura y Desarrollo
- Infraestructura de apoyo a la Actividad Económica
- Valorización de Recursos Humanos
- Asistencia técnica

Programa operativo REGIS II (1994 - 1999) se ha estructurado en los siguientes subprogramas:

- Desarrollo local
- Fomento del Turismo
- Infraestructura de apoyo a las actividades económicas
- Desarrollo del tejido económico
- Actuaciones URBAN
- Plan PYME de Desarrollo Industrial
- Evaluación, seguimiento y asistencia

La iniciativa REGIS II introduce elementos de internacionalización activa, es decir, instrumentos que intentan transformaciones innovadoras afectando a claves de la estrategia, tal es el caso de la formación profesional, por ejemplo. La profundización en este instrumento de planificación puede permitir ir más allá de una estrategia de adaptación pasiva.

V. CONCLUSIONES.

• Desde el punto de vista social y económico

El análisis descriptivo realizado de las RUP sobre las variables cuantitativas de población, estructura sectorial de la producción y consecuencias distributivas, permite la selección de 30 variables cualitativas características, a las que se asigna una importancia relativa en cada región. Esas treinta variables cualitativas fueron tratadas en un modelo de dependencia y motricidad, a partir del cual pueden distinguirse las variables no modificables o modificables a largo plazo; las motrices, que constituyen las tendencias pesadas del sistema, y sobre las que también debe actuarse en el largo plazo, y las dependientes que son consecuencia del conjunto de la estructura económica y social.

Las relaciones establecidas permiten las siguientes Conclusiones:

A) Sobre la estructura productiva y el mercado:

- 1ª. Las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea (en adelante, RUP) presentan limitaciones económicas para su desarrollo derivadas de condicionantes de carácter permanente y/o de muy largo plazo.
- 2ª. Un primer condicionante se refiere a la lejanía del mercado de la Unión Europea continental e islas cercanas. El mercado interior europeo se ha construido, tras un largo proceso, precisamente para aprovechar las ventajas de un ámbito competitivo de mayores dimensiones que los mercados nacionales. Estas ventajas se refieren a las posibilidades que ofrece en orden al redimensionamiento de la empresa europea para posibilitar la innovación y la obtención de economías de escala y economías externas. Las RUP se encuentran alejadas de ese mercado y tienen, además, mercados próximos de terceros países en vías de desarrollo con los que mantienen limitadas relaciones económicas.
- 3ª. El segundo condicionante, que debe analizarse junto al primero, es la pequeña dimensión de su mercado interno, además fraccionado en islas (salvo el caso de Guyana), de tal manera que son economías de doble frontera.
- 4ª. Estos dos condicionantes implican limitaciones en las relaciones económicas y en su nivel de desarrollo si se comparan con otras regiones europeas. Las principales limitaciones son:
 - a) la lejanía, los países terceros próximos y la pequeña dimensión del mercado interno, limitan las posibilidades de alcanzar escalas mínimo-eficiente en las unidades productivas;
 - b) las economías externas, que se producen como consecuencia de la concentración empresarial en sistemas innovadores, están también limitadas por los condicionantes señalados. Las economías externas se refieren a determinados aspectos fundamentales para el desarrollo tales como el intercambio de “información con alto valor estratégico” y de “bienes y servicios fundamentales para la innovación”.
- 5ª. De ésta manera, las RUP se encuentran con dificultades para aprovechar las ventajas del mercado interior europeo como espacio homogéneo de relaciones económicas competitivas.
- 6ª. Las políticas diseñadas por la Unión Europea pueden ser coherentes con la realidad de un mercado interno territorialmente continuo, en el que a través del proceso competitivo se establecen núcleos de crecimiento en red, núcleos que desempeñan funciones de distinto orden dentro del sistema. Sin embargo, las políticas diseñadas para un contexto de este tipo pueden tener efectos no queridos en realidades económicas con los condicionamientos que se han señalado.

B) Sobre la población y sus necesidades:

- 7ª. El crecimiento de la población ha hecho crecer la oferta de trabajo de manera muy relevante en el Siglo XX, crecimiento que se ha acelerado en las tres últimas décadas. La proyección de la población en los próximos años y las incorporaciones al mercado de trabajo revelan que la población activa seguirá creciendo hasta bien entrado el siglo XXI.
- 8ª. El crecimiento de la población y el racionamiento de la demanda de trabajo, derivado de los condicionamientos y limitaciones más arriba expuestos, ha generado excesos permanentes de oferta de trabajo. Tales excesos tienen como consecuencia altas tasas de paro y/o emigración.
- 9ª. Teniendo en cuenta las altas tasas de paro actuales, el crecimiento de la población y su comportamiento cíclico (las tasas de paro responden a la “hipótesis de histéresis” a corto plazo) y la existencia de una demanda de trabajo racionada, el futuro más probable, de persistir las características de sus economías y el modelo de inserción internacional actual, incorpora el problema de exceso permanente de oferta de trabajo.
- 10ª. La estructura social presenta importantes desigualdades que se manifiestan en la distribución de la renta y la riqueza

C) En relación con la Política Económica:

- 11ª. La Unión Europea ha venido considerando los problemas de las RUP a través de acciones especiales como los POSEI o el programa REGIS. Además, estas regiones se han beneficiado de su consideración como regiones Objetivo nº 1.
- 12ª. Canarias, y las RUP, han venido beneficiándose históricamente de unos instrumentos de política económica de carácter especial y permanente que tenían como objetivo reducir los condicionantes y limitaciones. Canarias a través del régimen económico y fiscal especial ha intentado facilitar la accesibilidad e incentivar la localización de actividades económicas.
- 13ª. Este régimen económico y fiscal se ha ido transformando, especialmente tras la incorporación de España a la Comunidad Europea, pero siempre manteniendo un componente diferencial.
- 14ª. Ahora bien, **las acciones comunitarias tienen un ámbito temporal limitado, lo que contrasta con el carácter permanente y/o de largo plazo de los condicionantes**. Puede extenderse esta conclusión al actual debate en el seno de la Comisión sobre los incentivos y otras ayudas contenidas en las normas económicas y fiscales vigentes en Canarias.
- **Desde el punto de vista jurídico:**
- 15ª Resulta fundamental partir de la diferenciación que existe entre objetivos coyunturales que pueden alcanzarse en favor de las RUP a través de la negociación política con la Comisión Europea, de aquellos otros que suponen el reconocimiento a nivel del Derecho primario de un *Estatuto* especial para las RUP. En este segundo grupo se inscribe la consecución del Estatuto Especial.
- 16ª La base jurídica fundamental con la que en la actualidad cuentan las RUP se encuentra reconocida a nivel del Derecho comunitario originario por el artículo 227.2, pfo. 2º (Departamentos franceses de Ultramar) y artículo 26 del Acta del Tratado de Adhesión de España y Portugal a las Comunidades Europeas (Canarias, Azores y Madeira).

- 17^a De acuerdo con la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE, esta base jurídica no permite, en general, que puedan adoptarse disposiciones de Derecho derivado que con carácter *permanente* puedan cuestionar los principios en los que se fundamente la UE. Es más, de acuerdo con el artículo 227.2, pfo. 1^o, no cabe establecer excepciones o derogaciones ni siquiera temporales, en relación a las siguientes materias: libre circulación de mercancías, agricultura (con excepción del apartado 4 del artículo 40 TU), liberalización de los servicios, normas sobre la competencia, medidas de salvaguardia previstas en los artículos 109 H, 109 I y 226, así como con respecto a las Instituciones comunitarias. Por otra parte, el artículo 235 del TU no puede interpretarse en el sentido de que permite al Consejo establecer derogaciones o excepciones a la aplicación de las disposiciones del Tratado, cuando dicha excepción está expresamente prohibida por el apartado 2, párrafo 1^o del artículo 227 TU.
- 18^a Desde un punto de vista jurídico y, en consideración a la relevancia que en la construcción de la CE ostenta el principio de unidad del Ordenamiento comunitario, resulta factible -y políticamente más conveniente como estrategia negociadora- afirmar y reconocer un **Estatuto Especial para las RUP que se recoja a nivel del Tratado, sobre la base de reconocer al Consejo una *competencia específica* en relación a determinadas materias expresamente señaladas**, en las que éste puede determinar las condiciones de aplicación de las disposiciones del Tratado para las RUP mediante la adopción de los correspondientes acuerdos por mayoría cualificada.

VI. RECOMENDACIONES

1ª El CES, teniendo en cuenta el análisis de los condicionantes y limitaciones de la estructura económica y la conveniencia de su reconocimiento en la sistémica jurídica comunitaria, considera necesaria la definición de un Estatuto de región ultraperiférica. Tal Estatuto deberá garantizar a través del Derecho primario de la Unión Europea un tratamiento especial de los territorios ultraperiféricos.

2ª El tratamiento especial deberá tener el ámbito preciso para que sea posible la integración real de las regiones ultraperiféricas en el mercado interior europeo.

3ª El objetivo de la inserción real en el mercado interior europeo de las regiones ultraperiféricas requiere analizar las repercusiones de las políticas de la Unión Europea en el ámbito especial de estos territorios. En los casos en los que las políticas de la Unión Europea, diseñadas con objeto de construir el mercado interior, puedan dificultar la inserción y provocar el descuelgue económico y social de las regiones ultraperiféricas, deberán ser adaptadas para que sean eficaces respecto al objetivo perseguido.

4ª Los incentivos a la localización de actividades económicas deberán entenderse como formas de homogeneizar las condiciones competitivas de los espacios regionales. Condiciones competitivas que son desfavorables en las regiones ultraperiféricas debido a la lejanía y la pequeña dimensión del mercado.

5ª Las regiones ultraperiféricas tienen condicionantes permanentes y limitaciones que deben ser corregidos también permanentemente por la política de cohesión económica y social. Se trata de cohesionar la sociedad de estas regiones con la sociedad europea del territorio continuo de la Unión, al tiempo que se inserta su economía en el mercado interior. Con este fin, teniendo presente la permanencia de sus condicionantes y limitaciones, las regiones ultraperiféricas deberán ser objetivo de los fondos estructurales en el nivel definido por la Unión Europea para fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones atrasadas.

RECOMENDACIÓN FINAL

En consecuencia, el Pleno del **CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS**, manifiesta la absoluta necesidad de que se establezca para Canarias y el resto de regiones ultraperiféricas un Estatuto Especial en el Derecho Primario de la Unión Europea, acompañado del correspondiente Protocolo.

En Las Palmas de Gran Canaria a 9 de mayo de 1997

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

Fdo.: Francisco Oramas Tolosa

EL SECRETARIO GENERAL

Fdo.: Carlos J. Valcárcel Rodríguez