



Consejería de Infraestructuras,  
Transportes y Vivienda  
Dirección General de Transportes

## Propuestas del Gobierno de Canarias a la revisión del



**Diciembre, 2005**

# **PROPUESTAS A LA REVISIÓN DEL LIBRO BLANCO DE LOS TRANSPORTES DE LA UNIÓN EUROPEA**

## **Sumario**

### **1. INTRODUCCIÓN**

- 1.1. Antecedentes
- 1.2. El mandato del Consejo Europeo de Sevilla y el memorándum de 2 de junio de 2003
- 1.3. La política comunitaria en materia de Transportes.

### **2. UN MODELO PARA LAS RUP. EL CASO DE CANARIAS**

- 2.1. El mapa socioeconómico de las RUP. Necesidades diferenciales
- 2.2. Las políticas de transporte para regiones insulares y alejadas
- 2.3. Propuestas y acciones estratégicas

### **3. CONCLUSIONES**

## 1. INTRODUCCIÓN

La Comisión Europea ha solicitado la colaboración y participación de todos los agentes e instituciones de la Unión en la revisión del nuevo Libro Blanco de la Política Europea de Transportes de cara al 2010 (“La hora de la verdad”). Esta revisión se basa en un nuevo texto que gira sobre el Libro Blanco del 2001, así como revisiones de escenarios desarrollados en el año 2004.

Un nuevo diagnóstico, cuyo resultado podría resumirse en el agravamiento de los puntos débiles ya descritos en el anterior documento, plantea una serie de propuestas, bajo un enfoque multilateral (tarificación, modos no rodados y objetivos claros de inversión), plasmadas en 60 acciones concretas.

Problemas como la congestión y la insostenibilidad medioambiental de algunos modos, el desequilibrio entre estos, los déficits de calidad y seguridad, y especialmente para nuestro caso, los riesgos de aislamiento de algunas regiones, siguen manifestándose críticos a la hora de abordar soluciones en el ámbito de una Política Europea de Transportes.

Los objetivos consecuentes con esta situación son:

- Mejorar el balance intermodal
- Eliminar los cuellos de botella
- Convertir a los usuarios en el centro de la política de transportes
- Gestionar la globalización del transporte

Esta versión introduce conceptos novedosos, como:

- ▶ El desarrollo de las autopistas marítimas
- ▶ El fomento del transporte marítimo de corta distancia (TMCD o SSS), con el programa PACT que destina fondos para el desarrollo de nuevos proyectos y con el énfasis en incentivar los enlaces marítimos a través de la Red Transeuropea de Transportes.
- ▶ El apoyo al transporte marítimo a través de sistemas especiales de fiscalidad sobre empresas navieras (*tonnage tax*) y estimulando directrices que regirán las ayudas del Estado.
- ▶ La adaptación del Programa “Marco Polo” que se inicia en 2003 para el fomento de la intermodalidad, haciendo hincapié en el desarrollo de proyectos transfronterizos para el fomento de la movilidad y estableciendo financiaciones cruzadas.
- ▶ Establecimiento de normativa común sobre peaje y se pretende armonizar precios mediante distintas medidas, tales como la puesta en común de la fiscalidad sobre combustibles.
- ▶ La armonización en el transporte de carreteras de las normas de tráfico y la promoción de nuevas tecnologías que reduzcan las externalidades del transporte para el fomento de la intermodalidad.

Desde el punto de vista del Gobierno de Canarias, existen muchos puntos de coincidencia sobre la propuesta actual, sin embargo, esta no deja de ser completable o matizable desde nuestra óptica, básicamente por dos razones:

- La visión insular y periférica, o no continental, de los problemas y soluciones descritos
- La posibilidad de ampliar los razonamientos expresados con otras experiencias enriquecedoras.

Si bien la Comisión y la DG TREN, a través de sus herramientas de comunicación ha solicitado las aportaciones al nuevo Libro Blanco como respuesta a un cuestionario estructurado, las sugerencias que se realizan en adelante, están extraídas y relacionadas con dichas preguntas, si bien insertas en un texto desarrollado literalmente.

## 1.1. Antecedentes

Desde la puesta en marcha de los programas de opciones específicas por la lejanía y la insularidad (POSEI) en 1989 y 1991, los tres grupos de regiones ultraperiféricas (los departamentos franceses de ultramar, las Islas Canarias, las Azores y Madeira) fueron objeto de medidas específicas, basadas, por una parte, en el reconocimiento de las particularidades de estas regiones y, por otra, en el objetivo de su desarrollo socioeconómico, movidos por un deseo de convergencia con relación a las otras regiones de la Comunidad Europea y de integración con relación al resto de la Unión Europea<sup>1</sup>.

En el abanico de medidas adoptadas respecto de las regiones ultraperiféricas dominaron las políticas estructurales y las medidas de apoyo a las producciones tradicionales de la agricultura y la pesca. No obstante, desde hace algunos años y más concretamente desde que el Consejo Europeo de Ámsterdam incluyera una disposición específicamente dedicada a las regiones ultraperiféricas en el Tratado de la Comunidad Europea, el apartado 2 del artículo 299, se ha desarrollado paulatinamente la dimensión horizontal al tener en cuenta a las regiones ultraperiféricas dentro del conjunto de las políticas comunitarias.

En los memorándums que las regiones ultraperiféricas y los tres Estados miembros de que se trata dirigieron regularmente a las instituciones europeas<sup>2</sup>, el último de los cuales se entregó a la Comisión Europea en fecha de 2 de junio de 2003, se subrayó y alentó la consideración de esta dimensión horizontal que fue asimismo refrendada por las relaciones de asociación que la Comisión estableció con las regiones ultraperiféricas. En sus conclusiones semestrales y en sus Resoluciones, los Consejos Europeos<sup>3</sup> y el Parlamento Europeo<sup>4</sup> colocaron también entre sus prioridades la

---

<sup>1</sup> Reglamento (CEE) del Consejo n° 3763/91, de 16 de diciembre de 1991, relativo a medidas específicas en favor de departamentos franceses de Ultramar con respecto a determinados productos agrícolas (DO L356 de 24.12.1991) y Reglamentos (CEE) del Consejo n° 1600/92 sobre medidas específicas en favor de Azores y Madeira relativas a determinados productos agrarios y n° 1601/92 sobre medidas específicas en favor de las Islas Canarias relativas a determinados productos agrícolas (DO L 173 de 27.06.1992).

<sup>2</sup> Memorándum común de las regiones ultraperiféricas de 5 de marzo de 1999, memorándums del Gobierno español de noviembre de 1999, del Gobierno portugués, del Gobierno francés de 10 de diciembre de 1999, y memorándum conjunto de España, Francia, Portugal y las regiones ultraperiféricas de 2 de junio de 2003.

<sup>3</sup> Apartado 38 de las conclusiones del Consejo Europeo de Colonia de 4 de junio de 1999, el apartado 59 de las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa de 24 de marzo de 2000, el apartado 53 de las conclusiones del Consejo

necesidad de aplicación de una verdadera estrategia para las regiones ultraperiféricas. El Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones<sup>5</sup> se hicieron asimismo eco de esta invitación. Dos informes de la Comisión hicieron balance del conjunto de las medidas adoptadas respecto de las regiones ultraperiféricas y de las perspectivas de reforzar la convergencia y la integración de estas regiones. Se trata del informe de la Comisión de 14 de marzo de 2000 y del informe de la Comisión de 19 de diciembre de 2002<sup>6</sup>.

Pero quizás uno de los documentos de trabajo de la Comisión sea el que evocó en vísperas de la ampliación de la Unión Europea, y atendiendo a la invitación formulada por el Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002, con la Comunicación adoptada por la Comisión el 23 de mayo de 2004 (COM (2004) 343 en la que se trata de definir las directrices de una estrategia futura respecto de las regiones ultraperiféricas en un marco ampliado.

## 1.2. El mandato del Consejo Europeo de Sevilla y el memorándum de 2 de junio de 2003

El apartado 58 de las conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla, de 21 y 22 de junio de 2002, invita al Consejo y a la Comisión a profundizar en la aplicación del apartado 2 del artículo 299 del Tratado CE y a adoptar las medidas adecuadas para que se tengan en cuenta sus necesidades específicas, sobre todo en el ámbito de la política de transportes y de la reforma de la política regional. El Consejo Europeo, a la misma vez, invitó a la Comisión a presentar un nuevo informe con un enfoque global y coherente de las particularidades de la situación de las regiones ultraperiféricas y los medios para afrontarlas<sup>7</sup>.

El mandato del Consejo Europeo hace hincapié en el lugar que ocupan las regiones ultraperiféricas en la reforma de la política regional y en *la importancia de los transportes respecto del tema central de la accesibilidad de las regiones ultraperiféricas*.

El memorándum que Francia, España, Portugal y las siete regiones ultraperiféricas enviaron a la Comisión el 2 de junio de 2003 apoya e invita a completar la estrategia de apoyo al desarrollo hasta ahora aplicada a estas regiones. Recuerda el carácter único de la realidad geográfica y económica de la ultraperiferia y hace hincapié en la necesidad de mantener el reconocimiento de las regiones ultraperiféricas mediante

---

Europeo de Feira de 20 de junio de 2000, el apartado 58 de las conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla de 20 y 21 de junio de 2002.

<sup>4</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de abril de 1997, relativa al desarrollo de las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea (DO C 150 de 19.5.1997, p.62) y Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de octubre de 2000, relativa al informe de la Comisión sobre las medidas para aplicar el apartado 2 del artículo 299 a las regiones ultraperiféricas (DO C 197 de 12.07.02, p.197)

<sup>5</sup> Dictamen del Comité de las Regiones, de 13 de diciembre de 2000, relativo a la problemática de las regiones ultraperiféricas conforme al informe de la aplicación del apartado 2 del artículo 299 (DO C 144 de 16.05.01, p.11)

<sup>6</sup> COM (2000) 147 final de 14.03.2000 y COM (2002) 723 final de 19.12.2002.

<sup>7</sup> «El Consejo Europeo invita al Consejo y a la Comisión a que profundicen en la aplicación del apartado 2 del artículo 299 del Tratado, que reconoce el carácter específico de las regiones ultraperiféricas, y a que presenten las propuestas adecuadas para tener en cuenta sus necesidades específicas en las distintas políticas comunes, en particular las de transportes, y al reformar algunas de esas políticas, en especial la política regional. A este respecto, el Consejo Europeo toma nota de que la Comisión tiene intención de presentar un nuevo informe sobre esas regiones basado en un enfoque global y coherente de las particularidades de su situación y de los medios para afrontarlas.» Consejo Europeo de 21 y 22 de junio de 2002. SN 200/02

un fundamento jurídico enmarcado en el derecho primario de la Constitución de la Unión.

Este reconocimiento de un estatuto específico establecido en el Tratado encuentra su fundamento en los principios de igualdad y proporcionalidad que permiten tratar de diferente manera la situación diferenciada de estas regiones, para que los ciudadanos europeos que allí residen se beneficien de las mismas oportunidades que los otros europeos, y pueda modularse la acción comunitaria.

El Anexo de la **Comunicación de la Comisión sobre un refuerzo de la asociación con las regiones ultraperiféricas**: balance y perspectivas; Comunicación de la Comisión COM (2004)343 de 26 de mayo de 2004, insta a una acción coherente y eficaz que enuncie propuestas en los ámbitos de la política de cohesión económica y social, la política agrícola y la pesca, la política de la competencia y las ayudas estatales, la fiscalidad y las aduanas, la política de empresa, el medio ambiente, la energía, la investigación, los transportes, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, y la cooperación regional. Este memorándum, así como los numerosos contactos a los que dio lugar entre la Comisión, los tres Estados miembros y las regiones ultraperiféricas, constituyó una fuente de reflexiones e intercambios muy fructíferos.

### 1.3. La política comunitaria en materia de Transportes.

El propio libro blanco de los transportes asume que durante mucho tiempo, la Comunidad Europea no ha sabido (o no ha querido) aplicar la política común de transportes prevista por el Tratado de Roma. Durante casi 30 años, el Consejo de Ministros ha sido incapaz de plasmar en acciones concretas las propuestas de la Comisión. Al final, lo que llevó por fin a los Estados miembros a aceptar que la Comunidad legislara en este ámbito fue esta carencia del Consejo, puesta de manifiesto por el Tribunal de Justicia en 1985<sup>8</sup>

Posteriormente, el Tratado de Maastricht reforzó los fundamentos políticos, institucionales y presupuestarios de la política de transportes. Por un lado, la mayoría cualificada ha sustituido, en principio, a la unanimidad, aunque en la práctica esta última siga dominando las actividades de las instancias del Consejo de Ministros. El Parlamento Europeo, gracias a los poderes de que dispone en el procedimiento de co-decisión, constituye un aguijón imprescindible para la toma de decisiones, tal como puso de manifiesto, en diciembre de 2000, una decisión histórica de apertura total del transporte de mercancías por ferrocarril en el año 2008.

Por otro lado, el Tratado de Maastricht ha introducido el concepto de red transeuropea, que ha permitido desarrollar un plan general de infraestructuras de transporte a escala europea con un apoyo financiero comunitario. Sobre estas bases, el primer Libro Blanco de la Comisión sobre el «curso futuro de la política común de transportes» se publicó en diciembre de 1992 se elabora el primer Libro Blanco sobre el desarrollo de una política común de transporte, cuyo eje fundamental era la liberalización del mercado interior. Esta apertura ha permitido una reducción significativa de los precios, más opciones para los usuarios y mayor calidad. Ello ha posibilitado un aumento vertiginoso de la movilidad a la vez que se generan graves daños para el medio ambiente y crecimientos desequilibrados entre los modos de transportes.

La palabra clave de este documento fue la apertura del mercado del transporte. En unos diez años, salvo en el sector ferroviario, el objetivo se ha alcanzado en líneas generales. Hoy en día, no se obliga a los camiones a volver vacíos tras un transporte internacional. Incluso pueden cargar y transportar mercancías en un Estado que no sea su país de origen. El cabotaje por carretera es una realidad. Se ha abierto el tráfico aéreo a una competencia que ya nadie pone en entredicho, habida cuenta de que ha conseguido el nivel de seguridad más alto del mundo. Esta apertura ha beneficiado ante todo al sector, lo que explica que el crecimiento del tráfico, en Europa, haya sido más fuerte que el crecimiento de la economía.

En 1993 se publicó el “Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo” que reconoce el transporte como un sector estratégico esencial y, por ende, las infraestructuras de transporte como arterias hacia el Mercado Único. En 1996 en el Libro Verde analiza en la internalización de los costes externos derivados del transporte. En 1997 el Libro Verde sobre puertos e infraestructuras propone los “Short Sea Shipping” y en 1998 se señala la necesidad de establecer un marco común de la tarificación de las infraestructuras en la Unión Europea.

En 2001 se publica el segundo Libro Blanco de Transporte titulado “La política europea de Transportes de cara al 2010: la hora de la verdad” que hoy se revisa.

## **2. UN MODELO PARA LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS**

### **2.1. El mapa socioeconómico de las RUP. Necesidades diferenciales**

La integración de las regiones ultraperiféricas en el resto de la Unión Europea es la base del objetivo perseguido en el apartado 2 del artículo 299 del Tratado CE. Reconociendo sus desventajas, en particular su extrema lejanía y su aislamiento, e invitando a las instituciones europeas a adoptar medidas específicas al respecto, lo que se intenta conseguir, a pesar de su lejanía, es el desarrollo de estas regiones dado que son parte integrante de la Unión.

De hecho, uno de los riesgos denotados en la revisión del Libro que abordamos, es el aislamiento de algunas regiones, fruto de una política centralizada (geográficamente) de infraestructuras de transporte. La frase de “Apoplejía en el centro, parálisis en las extremidades” utilizada por la comunicación de la DG, es tan dramática como certera. Y aunque no se refiere a exclusiones de acceso por ubicación, esta claro que los riesgos en estos supuestos, aumentan considerablemente. Ese es un efecto de la ultraperiferia agravado por la centralidad de los sistemas de transporte.

En ello la Unión Europea reconoce que las dificultades persistentes del desarrollo de las regiones ultraperiféricas, debido a sus particularidades geoespaciales, déficit de accesibilidad y las desventajas en términos de competitividad de las empresas por actuar en un mercado limitado, dividido y alejado impiden beneficiarse de las economías de escala y economías externas. Ello obliga a desarrollar políticas que incorporen al acervo y estrategias comunitarias tales esas particularidades.

Estas características propias de las regiones ultraperiféricas pueden resumirse en los siguientes objetivos:

- reducir el déficit de accesibilidad
- mejorar la competitividad local y los factores de atracción
- reducir los costes adicionales de la economía local
- garantizar la creación de empleo y sacar el máximo partido del capital humano,
- promover la innovación, la sociedad de la información y el correcto desarrollo de los servicios de interés general
- así como las iniciativas medioambientales centradas en sus limitaciones pero también sus propios activos
- reforzar la integración regional local y, por último,
- proseguir el esfuerzo de integrar la dimensión de las regiones ultraperiféricas en las políticas comunitarias de la agricultura y la pesca, dada la importancia constante de estas producciones tradicionales en la economía de las regiones ultraperiféricas.

El apartado 2 del artículo 299 del Tratado CE introduce en el derecho primario de la Unión Europea el concepto de ultraperiferia. Invita al Consejo a adoptar, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, medidas específicas aplicables a las regiones ultraperiféricas. Esta disposición confirma el principio de la aplicabilidad del Derecho comunitario a las regiones ultraperiféricas e invita a respetar la integridad y la coherencia del mismo en el momento de su aplicación.

No obstante, teniendo en cuenta la situación estructural social y económica de los departamentos franceses de ultramar, las Azores, Madeira y las islas Canarias, caracterizada por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo, el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará medidas específicas orientadas, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación del presente Tratado en dichas regiones, incluidas las políticas comunes.

Un análisis económico permite la reagrupación de estos factores en torno a los conceptos de accesibilidad, tamaño y morfología territorial. En el caso de las regiones ultraperiféricas, estos factores alcanzan valores extremos y ocasionan problemas de dependencia económica y de ausencia de diversificación de las actividades, lo que las expone aún más a los riesgos de la coyuntura.

La escasa accesibilidad y la limitada competitividad de sus empresas con relación a las oportunidades del mercado único; además algunos mecanismos fundamentales como la libertad de circulación y la liberalización de los servicios públicos no producen todos los efectos previstos en estas regiones o no se pueden aplicar íntegramente, debido a la situación particular de las regiones ultraperiféricas. Y, si los intercambios entre estas regiones y el resto de la Unión han aumentado estos últimos años, no es menos cierto que siguen estando esencialmente centrados en el Estado miembro al que pertenecen estas regiones.

En los trabajos relativos al impacto del factor «lejanía - dimensión» en el proceso de localización de la actividad económica, el concepto de periferia tiene generalmente un carácter gravitacional. Esta característica se aplica también a las pequeñas economías, dentro de las cuales se encuentran en general las economías periféricas,



en la medida en que los costes de transporte y las otras barreras impiden la continuidad entre estas economías. El concepto de periferia debe pues analizarse de manera sintética, como una conjunción del tamaño y la accesibilidad. En efecto si los costes de acceso a los mercados son reducidos, el tamaño deja de ser un criterio determinante, dado que se garantiza la continuidad.

El término clave en la calificación de periferia es la capacidad de acceso al mercado de las empresas. Los estudios relativos a la nueva geografía económica mencionan los efectos positivos de las economías externas y los efectos negativos causados por la congestión, que están estrechamente relacionados con la aglomeración de la actividad económica.

Las economías externas producen efectos positivos que no tienen que ver con el tamaño de la empresa sino con la dimensión de la industria o del sector; van pues ligados a las relaciones intrasectoriales entre empresas que utilizan factores que requieren la misma especialización. Esta dimensión, medida en términos de mercado se encuentra íntimamente ligada a una red de transporte interior y exterior que asegure la integración de factores, consumidores y usuarios en espacios únicos mayores.

Los factores de reducción de las ventajas de la polarización económica aumentan la atracción de la actividad en las regiones periféricas. No obstante, debido a las desventajas que les depara la lejanía y el aislamiento que los mantiene alejados de los efectos positivos de la polarización económica, es indispensable solucionar los problemas de accesibilidad, para que puedan sacar partido de esta oportunidad.

Por último, los efectos de la contaminación debida a la concentración de la actividad económica y el riesgo de agotamiento de los recursos naturales pueden representar un caso particular de los costes del fenómeno de congestión. Desde el punto de vista de las economías periféricas, es importante constatar que encuentran aquí una oportunidad de desarrollo. En efecto, la actividad económica en estas regiones sufre, entre otras cosas, el problema debido a una baja capacidad de acceso al mercado comunitario. Esta desventaja se acumula con la presencia de una pequeña dimensión, a veces dividido entre las islas de un archipiélago. El concepto de periferia, con relación a las regiones centrales, combina los efectos de la lejanía y la dimensión.

Merecen también destacarse otras desventajas naturales, como el relieve, el mayor riesgo de catástrofes naturales o la fragilidad del ecosistema local. En resumen, esta situación presenta un nivel de convergencia real muy bajo con relación a la situación de las otras regiones centrales.

## **2.2 Las políticas de transporte para regiones insulares y alejadas**

Algunas políticas comunitarias no tienen suficientemente en cuenta las particularidades de las regiones ultraperiféricas, como ocurre en el sector del transporte. Concretamente, la Unión reconoce, en sus últimos Documentos, que el diseño de las redes transeuropeas de transporte no han sido diseñadas para aumentar la accesibilidad de las RUP a los mercados europeos.

En términos generales, la política de transporte sigue siendo crucial para las regiones ultraperiféricas que acumulan varias desventajas y de esta manera acentúan su

déficit de accesibilidad: lejanía del continente europeo, insularidad (incluso en algunas regiones ultraperiféricas, doble insularidad), aislamiento, y, en el caso particular de Guyana, país interior enclavado en la selva amazónica. **La política común de transportes deberá dotarse de medios efectivos para hacer frente a importantes retos que favorezcan a las regiones ultraperiféricas.**

De una manera particular, conviene mencionar los pocos cambios en las orientaciones comunitarias para la red transeuropea de transportes (RTE-T). En efecto, desde la aprobación de la Decisión 1346/2001/CE<sup>8</sup> por la que se modifican las orientaciones adoptadas en 1996, los puertos de las regiones ultraperiféricas son reconocidos como de interés común y se integran a la red transeuropea, lo que les permite automáticamente optar a la financiación del presupuesto RTE y al Fondo de Cohesión.

Así, a pesar de que la RTE-T fue concebida para integrar mejor las regiones centrales y periféricas de la UE, reforzando las conexiones de gran capacidad para preservar la competitividad de la economía europea, las regiones ultraperiféricas permanecen aisladas y alejadas en sus mercados locales. Es cierto que los proyectos de interconexión entre las regiones ultraperiféricas y el continente no se consideraron proyectos prioritarios en cuanto a la financiación de infraestructuras de transporte con cargo a los Fondos Estructurales. Por lo tanto, la RTE - T se limita a solucionar el problema de realización de infraestructuras modernas y capacidad, pero no aspira a dar una respuesta satisfactoria a los problemas de accesibilidad, sobre todo interna, a los costes adicionales debidos a la situación geográfica de las regiones ultraperiféricas, a los efectos de la escasa competencia y a la ausencia de competencia intermodal en el resto de las regiones continentales.

La refundición de las orientaciones relativas a las redes transeuropeas de transporte (RTE-T) se enmarca en una lógica que se centra claramente en la red del continente europeo, ante la perspectiva de la ampliación. La red se caracteriza efectivamente por un aumento preocupante de la acumulación, la persistencia de los puntos de congestión, la insuficiencia de conexiones y de interoperatividad. A escala del territorio de cada región ultraperiférica, estas características son similares y tanto más marcada cuanto que la mayoría de estas regiones son regiones insulares, que a veces sufren además las consecuencias de la doble insularidad.

Un ejemplo concreto es el programa Marco Polo. Se trata de un programa a favor del transporte modal y no de un instrumento de política regional. Dotado con 75 millones de euros para el período 2003-2006, el programa Marco Polo prevé que las regiones ultraperiféricas puedan participar en los tres tipos de acción previstas por el programa, a saber, acciones de transferencia modal, acciones de efecto catalizador y acciones destinadas a construir un «conocimiento compartido» (por ejemplo, la mejora de los procedimientos en los puertos). Sin embargo, debido al presupuesto limitado del programa y al principio de subsidiariedad, las carreteras puramente nacionales quedan excluidas del ámbito de aplicación del programa. Sólo las carreteras que conectan al menos dos Estados miembros pueden optar a financiación, lo que reduce las posibilidades de las regiones ultraperiféricas de recurrir a este programa.

---

<sup>8</sup> Decisión n° 1346/2001/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 22 de mayo de 2001, por la que se modifica la decisión n°1692/96/CE en lo que se refiere a puertos marítimos, puertos interiores y terminales intermodales así como el proyecto n° 8 del Anexo III.. DO L 185 del 6.7.2001, p. 0001-0036 Rectificación de la Decisión n° 1346/2001/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 22 de mayo de 2001, por la que se modifica la Decisión n° 1692/96/CE en lo que se refiere a puertos marítimos, puertos interiores y terminales intermodales, así como el proyecto n° 8 del Anexo III (DOL 185 de 6.7.2001) DO L 288 del 1.11.2001, p. 0053-0053.

Las normas aplicables en materia de ayudas estatales ofrecen la posibilidad de tener en cuenta las necesidades de las regiones ultraperiféricas en materia de transporte, en particular mediante las ayudas de carácter social (letra a) del apartado 2 del artículo del Tratado CE) y las ayudas de finalidad regional (letras a) y c) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado CE).

En particular, conviene destacar que la Comisión adoptó un enfoque favorable a las ayudas para la compra o renovación de aeronaves en las regiones ultraperiféricas, con cargo a las ayudas regionales, dado que estas ayudas responden a desventajas, reconocidas en el apartado 2 del artículo 299 del Tratado CE, que obstaculizan el desarrollo de los servicios de transporte aéreo operados a partir de estos territorios. Por ello la Comisión aprobó en 2003 distintas ayudas individuales para la adquisición de material aeronáutico, en el marco de un régimen francés de desfiscalización de las inversiones realizadas en ultramar. Reconociendo así que **“las desventajas regionales que pesan sobre las regiones ultraperiféricas y que reconoce específicamente por el Tratado CE, tienen un impacto muy negativo en los costes de explotación de una compañía aérea que opere servicios de transporte a partir de estos territorios”**

Para responder a las necesidades específicas de las regiones ultraperiféricas, fue concebido, en particular, el mecanismo de las **obligaciones de servicio público (OSP)**, previsto en el tercer paquete de liberalización del transporte aéreo (Reglamento 2408/92/CE). El mecanismo de las OSP se utilizó ampliamente en todas las regiones ultraperiféricas. Sin embargo, en la mayoría de los casos, los Estados miembros se limitan a la imposición de obligaciones sin compensación financiera (excepto para la Guyana francesa y las Azores). El recurso a este procedimiento permite fijar un marco mínimo imponiendo criterios de explotación considerados vitales para los servicios de comunicación de las regiones en cuestión. Esta opción puede explicarse por el peso financiero de criterios muy apremiantes que implicarían el paso a la segunda fase y el pago de compensaciones financieras (recuérdese que éstas corren a cargo del Estado miembro). Sólo Portugal estableció una OSP con compensaciones hacia el continente.

Por otra parte, es interesante tener en cuenta que los Estados miembros recurrieron muy poco a la posibilidad de imponerse entre sí OSP. Por lo que se refiere a las regiones ultraperiféricas, las OSP se enmarcan siempre en una dimensión nacional; rara vez se contempla la imposición de OSP para el desarrollo de relaciones entre las regiones ultraperiféricas (a excepción de las Azores y Madeira, ambas portuguesas) y éstas son inexistentes en las relaciones entre regiones ultraperiféricas y los otros Estados miembros.

## 2.3 Propuestas y acciones estratégicas

### 2.3.1. Objetivos

La estrategia para el desarrollo de las RUPs ha sido ya reconocida por la UE. Así, en el la comunicación ya citada “Refuerzo de la asociación con las RUP: balance y perspectivas” se señalan tres prioridades en la acción futura de la Comunidad Europea respecto de las regiones ultraperiféricas (con el ejemplo de Canarias):

- 1) Reforzar la cohesión del Archipiélago tanto internamente como con la UE.
- 2) Mejorar la competitividad de nuestro tejido económico para atraer mayores inversiones a Canarias.
- 3) Ampliar nuestro mercado natural de influencia socioeconómica a los mercados más próximos como son África y Latinoamérica.

El común denominador de estas tres líneas estratégicas es la **accesibilidad**, tanto en términos de frecuencia, precios y alternativas.

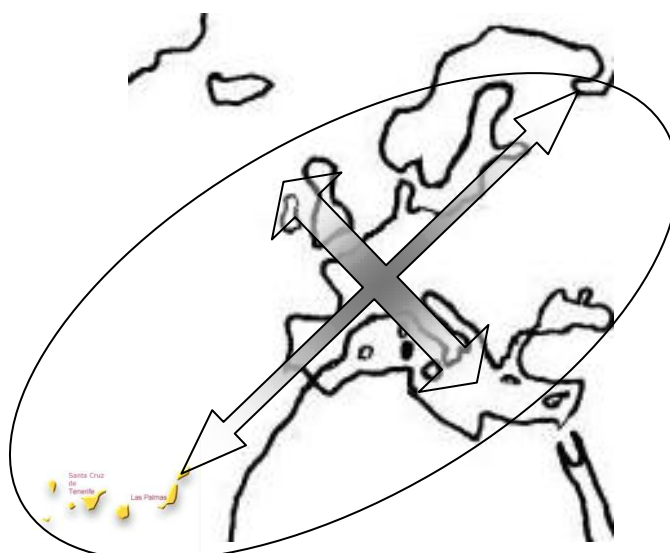
### 2.3.2. Los instrumentos o sistemas al servicio de los objetivos

La visión estratégica que el Gobierno de Canarias trata de conciliar con la filosofía de la Comisión Europea, en materia de transportes tiene dos vertientes:

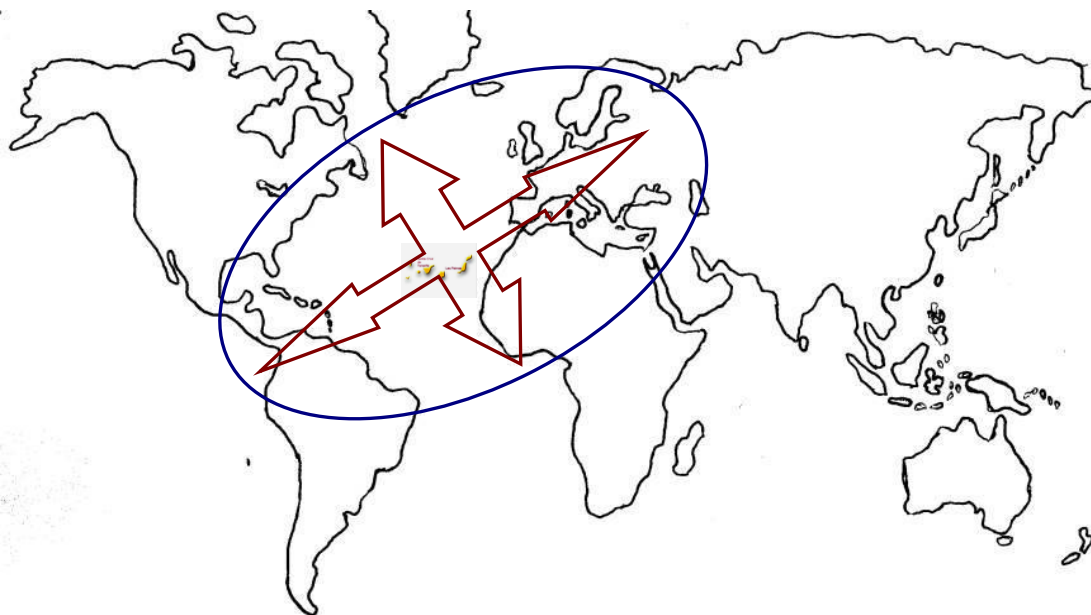
- A. La concepción de un territorio RUP como centro de un sistema de relaciones de la UE con el exterior de la unión, como plataforma logística atlántica.
- B. La búsqueda de un sistema integrado de transportes interinsulares que persigan la cohesión socio-económica del Archipiélago en sí mismo, desechando el aislamiento insular, a la vez que perfectamente conectado con sus “hinterlands” naturales y políticos.

El primer concepto (A) se puede entender mejor con un gráfico:

#### Canarias contemplada como periferia de la UE



## Canarias como centro de las relaciones exteriores de la UE



Esta visión de Canarias como auténtico plataforma intercontinental incorpora un valor a las Islas Canarias, con un potencial tal, que merece considerar todas aquellas medidas coadyuvantes a la efectividad de este hecho, tanto desde los territorios e instituciones regionales y nacionales, como sobre todo, porque este es el caso, de la UE.

La Unión Europea necesita, y por ello busca incrementar las relaciones con sus territorios colindantes o de “Gran Vecindad”, a la par que requiere de plataformas de conexión logística con vínculos intercontinentales.

Pocos ejemplos de enclaves geo-estratégicos existen como Canarias, que además disponga de conexiones socio - culturales como este Archipiélago. Este activo, al servicio de la UE en sus relaciones con terceros, en todos los ámbitos, requiere unas dotaciones y un sistema que permita convertir es potencia o renta de localización en beneficios efectivos.

Estas dotaciones pasan, una vez más por la necesidad de accesibilidad, como combinación de los factores que la permiten, empezando por las infraestructuras, y continuando con los operadores (servicios, precios, frecuencias,...).

En cada sector de actividad económica, los movimientos desde un punto base, constituyen uno de los pilares de la organización de la movilidad de bienes y personas. Son los denominados “hubs”.

Canarias puede y debe convertirse en el auténtico “hub” atlántico, para las conexiones con el África occidental, con Centroamérica y con Sudamérica. La elongación de las líneas aéreas, marítimas, por necesidad y oportunidad, así como la horizontalización de los tráficos marítimos internacionales, junto a fenómenos como el SSS o TMCD, necesitados de nodos de enlace y base, coloca a este territorio a la

cabeza de los posibles sistemas plataforma para el desarrollo de estas actuaciones comunitarias.

El beneficio en la utilización de estas rentas de localización puede ser recíproco si la Unión consigna los elementos legales y financieros necesarios para dotar y potenciar enclaves como el descrito.

En la segunda consideración (B), la estrategia de desarrollo y los ámbitos de acción por definir para las regiones ultraperiféricas debe tener en cuenta el carácter específico de estas regiones, caracterizado por las desventajas ya citadas. La comprobación de estas desventajas permite definir tres prioridades principales en la acción futura de la Comunidad respecto de las regiones ultraperiféricas.

En este ámbito de apuestas estratégicas de desarrollo, resolubles vía política de transportes, y buscando la solución al problema del transporte y la movilidad inter e intrainsular como una de las grandes prioridades que se ha marcado el Gobierno de Canarias, se enmarca el Eje Transinsular de Transportes (ETT).

El objetivo principal del Eje es dotar a Canarias de una red de **infraestructuras** que permita el crecimiento equilibrado de todas las islas, siempre desde una óptica que asegure el desarrollo sostenible del territorio, de manera que el resultado final se caracterice por la mejora del medio ambiente y la calidad de vida de los ciudadanos.

Esta decidida apuesta por la mejora de las comunicaciones, debe ir necesariamente acompañada de una firme **coordinación entre los diferentes modos de transporte y, especialmente, del establecimiento del transporte público** como eje central del sistema de transportes.

Así, el modelo de movilidad que se plantea para nuestras islas se fundamenta en la generación de un modo de transporte público efectivo, ordenado y coordinado con el resto de elementos integrantes del modelo, **asegurando la intermodalidad** en base a la creación de puntos de conexión que posibiliten el traspaso de viajes entre los diferentes modos existentes.

El sistema actual de transporte, y en especial la situación en las grandes áreas metropolitanas, presenta serios problemas funcionales (tiempo excesivo de recorrido, operación ineficiente y costosa, zonas sin servicio, congestión) y ambientales (emisiones, ruido, consumos energéticos elevados).

Los desafíos que plantean el incremento de la población, el número de desplazamientos, el crecimiento del parque automovilístico, el aumento de las distancias entre las áreas residenciales y las zonas de concentración del empleo y comercio frente a un limitado crecimiento de la capacidad vial y de la oferta de transporte colectivo, exigen el planeamiento riguroso de las intervenciones precisas para el óptimo aprovechamiento de los recursos disponibles.

La puesta en marcha de este modelo supone la ejecución de una serie de programas de actuación diferenciados, que van desde la creación de Consorcios y Autoridades de Transporte para las grandes áreas metropolitanas, pasando por Planes de Movilidad y de Transporte, hasta el impulso de modos de transporte alternativos como la bicicleta, todos ellos con el objetivo común de disminuir la proporción de viajes que se realizan en vehículo privado, disminuyendo la siniestralidad en las carreteras, incrementando la calidad de vida de los habitantes de las islas y dando

cumplimiento a los objetivos del Protocolo de Kyoto. Todos estos objetivos concuerdan plenamente con los de la revisión del Libro Blanco de la UE.

La **innovación tecnológica** es una oportunidad que debe aprovecharse para integrar los modos de transportes, hacerlos más seguros y contribuir así a compatibilizar los distintos modos de transportes con el desarrollo sostenible de Canarias. El Eje Transinsular de Transporte constituye el marco idóneo para su aplicación a gran escala.

En este sentido, la contribución de las tecnologías de la información y la comunicación es considerable y constituye un reto para los próximos años. La puesta a punto de nuevas tecnologías en apoyo al desarrollo de modos de transportes seguros y limpios, así como un mecanismo de garantía de la intermodalidad en el transporte de pasajeros y mercancías en las islas.

La red transinsular no se limita a las infraestructuras clásicas, como las carreteras y las autopistas, los puertos o aeropuertos, sino que incluye asimismo los sistemas de gestión del tráfico y los sistemas de localización y navegación que permiten sacar el máximo provecho de estas infraestructuras y para el desarrollo del transporte inteligente.

El desarrollo del Billete Único Canario y la tecnología aplicada al servicio de unos modos de transporte sostenibles, se tiene por objetivo centrar la investigación y el desarrollo para la consecución de un transporte por carretera y un transporte marítimo más limpio y seguro, la integración de sistemas inteligentes de transporte para la gestión eficaz de las infraestructuras, la interoperabilidad de los distintos modos y el desarrollo de la intermodalidad entre el transporte de mercancías y el transporte de personas.

El diseño del eje apuesta por una fuerte inversión en investigación y el desarrollo que deben contribuir a concebir y establecer un marco que garantice una interoperabilidad entre las infraestructuras y los distintos modos de transporte. Esta particularidad, junto el resto de variables definitorias del ETT, como baluarte del Plan Estratégico de Transportes de Canarias, **exigen medidas de apoyo específicas, que o bien no han sido contempladas en los programas y políticas europeas, o incluso han sido excluidas de las vértebras esenciales que componen la RTE en su acepción más centralista.**

### 2.3.3 Las medidas

Los dos sistemas descritos como herramientas para la consecución de los tres objetivos esenciales, requieren de un conjunto de:

- **Medidas Legislativas.** Tendentes a garantizar una oferta mínima sin conculcar los principios de libre competencia (sistemas concesionales o declaración de obligaciones de servicio público), y tendentes a limitar los costes. Por ejemplo la regulación tarifaria adecuada, la política de subvenciones, o la reglamentación de las OSP.
- **Medidas de carácter organizativo.** Establecer mecanismos de coordinación entre las distintas Administraciones Públicas que intervienen en la planificación de los transportes en Canarias. Por ejemplo la tabulación de

horarios, la sincronización intermodal, la supervisión y funcionamiento de Consorcios o autoridades únicas, etc...

- Un plan ejecutado de infraestructuras. Una red de puertos, aeropuertos, carreteras, trenes ligeros, zonas logísticas, intercambiadores, en consonancia a las necesidades descritas, y con la suficiencia para cumplir tres objetivos que se requieren desde la política canaria de transportes:
  - El funcionamiento operativo de las infraestructuras y sus medios (puertos y aeropuertos insulares), en una parte importante, con los procedimientos que prodiguen frecuencias y precios similares a las redes de proximidad continentales, ya que cumplen la misma función de cortos desplazamientos interiores de personas y mercancías.
  - Funcionar como elemento clave en la optimización de la competitividad de los sectores económicos dinamizadores. Esencialmente los aeropuertos para el caso del turismo, y los puertos para el acceso de entrada y salida de la mayoría de las mercancías que se mueven en Canarias.
  - Creación de nuevas oportunidades de negocio, que diversifiquen el mapa productivo regional, para aprovechar mas intensamente las rentas de situación aludidas.

Estos tres objetivos son comunes, transversalmente, a las medidas de carácter organizativo, legal y de infraestructuras, tal como se demuestra en los ejemplos citados.

Un ejemplo más de las particulares circunstancias que nos envuelven, son algunos datos sobre la movilidad pretendida en el Eje Transinsular de Transportes:

- La distancia máxima de recorrido dentro de las Islas canarias serían aproximadamente 629 kms que abarcaría un trayecto desde la isla de La Graciosa hasta Santa Cruz de La Palma. Esta distancia sería aproximadamente la misma que separa las dos capitales mas pobladas del territorio peninsular español, Madrid y Barcelona. El viajero canario que quiera recorrer este eje tendría que utilizar necesariamente y como mínimo dos modos de transporte diferentes. Un viajero peninsular para sus traslados, entre las dos ciudades en cuestión, sólo utilizaría un tipo de infraestructura de transporte. El viajero canario necesariamente, al menos tendría que utilizar dos infraestructuras de transporte diferentes.
- El precio que pagaría por kilómetro un viajero canario sería 0,367 €/km, 3.06 veces la que pagaría un viajero peninsular por realizar un trayecto similar. El tiempo de recorrido de cada kilómetro sería en el caso canario de 1,17 min/km y en el caso peninsular de 0,56 min/km, o lo que sería lo mismo un canario tardaría 2,1 veces más en recorrer un kilómetro, que un peninsular.
- El Eje Transinsular de Transportes debe ser un instrumento de mejora de los tiempos recorridos y contemplar mecanismos que atenúen el coste de vivir en un territorio fragmentado y alejado.



### 3. CONCLUSIONES

- Las estrategias en las RUP tiene una esencia que sólo se pueden entender bajo un sistema de transportes bien diseñado: la máxima accesibilidad. Para ello se propone:
  - Permitir el destino del Fondo especial de las RUP al incentivo del óptimo funcionamiento de los sistemas de transporte, tanto en operaciones como en infraestructura.
  - La no exigibilidad a puertos y aeropuertos la autofinanciación propia de territorios continentales, como tampoco se hace con las infraestructuras ferroviarias o carreteras en dicho ámbito general.
- Los problemas de desarrollo a los que deben enfrentarse las regiones son similares, pero las diferencias de niveles de desarrollo económico, de gravedad de las desventajas que presentan, de integración social, de estructura económica y administrativa y las iniciativas tomadas en el ámbito de la innovación social y tecnológica, justifican orientaciones distintas en las estrategias de desarrollo económico y social adoptadas. Pero, todo indica que algunas políticas comunitarias no tienen suficientemente en cuenta las particularidades de las regiones ultraperiféricas. El carácter inadecuado de los instrumentos comunitarios se debe a que fueron concebidas a nivel comunitario general sin integrar la dimensión específica de las regiones ultraperiféricas. Tres sectores pueden, en distintos grados, ilustrar esta observación: los transportes, el medio ambiente y el mercado interior.
- Esta circunstancia obliga a la reconsideración de todas las valoraciones, estrategias y acciones de la política comunitaria de transportes, para **incluir una visión que supere a la continental**. Ejemplos de esta necesidad se encuentran en la definición de las autopistas del mar, de los conceptos de hinterlands o zonas de influencia, de las obligaciones de conexión entre países para considerar elegibles las infraestructuras en programas de apoyo (RTE, Marco Polo, de la estimación de distancias, medidas, etc. en las definiciones o limitaciones en actuaciones comunitarias, OSP, competencia, liberalización,...).
- Las políticas de cohesión, de mejora de competitividad, y el resto de políticas genéricas transnacionales requieren concordancia con las de transportes, en este caso particular, realizando cuantas adaptaciones sean necesarias en todas y cada una de ellas, como se ha conseguido ya en el acervo comunitario para multitud de ámbitos. Las excepciones a las reglas sobre ayudas, son un ejemplo de ello.
- La ultraperiféricidad de Canarias (como la de las demás RRUUPP) es un activo geoestratégico de la UE que requiere de consideraciones que las conviertan en auténticos “muelles” del territorio central, para la relación con los territorios no comunitarios. La eliminación de los riesgos de “territorios

logísticamente esclerosados” cobra además una razón adicional para su cumplimiento.

- Las medidas ya diseñadas y particulares, como el ETT, son “*best practices*” en la UE, en materia de transportes y dentro de los principios de sostenibilidad, descongestión e intermodalidad, por lo que requieren de los estímulos adecuados para su imitación por otras regiones y su perdurabilidad en situaciones donde el mercado no alcanza a la adecuada fijación y distribución de costes.
- Si estas sugerencias y propuestas son tenidas en cuenta, y reflejadas en los principios rectores de los transportes en la UE, se estará haciendo realidad y cumpliendo lo expresado en el proyecto de Constitución Europea, en lo dispuesto y consensuado en materia de tratamiento de las Regiones Ultraperiféricas.

RESPUESTA A LA REVISION del LBT de la UE - LD3.doc  
23.12.2005