

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas»

COM(2004) 343 final

(2005/C 294/05)

El 27 de mayo de 2004, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas».

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 22 de junio de 2005 (ponente: Sra. LÓPEZ ALMENDÁRIZ).

En su 419º Pleno celebrado los días 13 y 14 de julio de 2005 (sesión del 13 de julio de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 62 votos a favor, 1 voto en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 La Comisión Europea, en respuesta a la invitación del Consejo Europeo de Sevilla, de junio de 2002, de presentar un enfoque global y coherente de las particularidades de la situación de estas regiones y de los medios para afrontarlas, adoptó el 26 de mayo de 2004 una Comunicación titulada «Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas»⁽¹⁾.

1.2 Esta invitación del Consejo Europeo, en vísperas de la ampliación de la UE y en el contexto de la evolución mundial, representó una iniciativa decisiva para la definición de una estrategia global de desarrollo de las regiones ultraperiféricas (RUP), basada en la profundización del artículo 299.2 del Tratado.

1.3 Justo antes del Consejo de Europeo de Sevilla, el Comité Económico y Social aprobó, el 29 de mayo 2002, el Dictamen de propia iniciativa «Estrategia de futuro para las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea»⁽²⁾ en el que se proponía el desarrollo de una estrategia global para la ultraperiferia, con una definición de principios, objetivos, medios disponibles y con un calendario de medidas a adoptar.

1.4 Con el objetivo de relanzar una política global y coherente para las regiones ultraperiféricas, los gobiernos regionales y sus Estados presentaron, en junio de 2003, sendos memorandos en los que se subrayaba la importancia de la especificidad de las regiones ultraperiféricas en relación con las demás regiones europeas.

1.5 El Tratado Constitucional reafirma el reconocimiento jurídico específico de las regiones ultraperiféricas en sus artículos III-424 y IV-440.2 y añade a los objetivos de cohesión económica y social un nuevo objetivo de cohesión territorial.

⁽¹⁾ COM(2004) 343 final.

⁽²⁾ DO C 221 de 17.9.2002, p. 10, ponente Sra. LÓPEZ ALMENDÁRIZ.

2. Resumen del documento de la Comisión

2.1 La Comisión Europea propone una asociación reforzada con las regiones ultraperiféricas de la Unión. La nueva estrategia se inscribe en el marco de la reforma de la política europea de cohesión para el período 2007-2013. La Comunicación tiene tres ejes prioritarios:

— Competitividad: mejorar la competitividad de las regiones ultraperiféricas mediante la creación y el desarrollo de un entorno económico favorable a la implantación de las empresas.

— Accesibilidad: reforzar los esfuerzos de cohesión en beneficio de las regiones ultraperiféricas para reducir las dificultades derivadas de la lejanía, como son la fragmentación en archipiélagos o el enclavamiento en regiones poco accesibles. En efecto, la reducción de estas desventajas y costes adicionales de producción de las regiones ultraperiféricas constituye una de las principales prioridades de la acción de la Unión respecto a estas regiones.

— Inserción regional: las regiones ultraperiféricas y los Estados terceros vecinos comparten un entorno regional común, y en consecuencia propicio al desarrollo de los intercambios de bienes y servicios entre ellos. Esta es la razón por la que conviene favorecer la inserción de las regiones ultraperiféricas en su entorno geográfico próximo.

2.2 La Comisión aporta dos respuestas específicas para conseguir el pleno desarrollo de las regiones ultraperiféricas:

— El programa específico de compensación de los condicionantes: El FEDER financiará este programa en el período 2007-2013. Su objeto es reducir las desventajas específicas que afectan a la economía de las regiones ultraperiféricas y que se enumeran en el apartado 2 del artículo 299 del Tratado CE: lejanía, insularidad, escasa superficie, relieve y clima difíciles y dependencia económica respecto a un número reducido de productos.

— El plan de acción para la gran vecindad: el objetivo perseguido consiste en ampliar el espacio natural de influencia socioeconómica (incluidos los aspectos relacionados con las migraciones) y cultural de las regiones ultraperiféricas. Se trata de reducir las barreras que limitan las posibilidades de intercambios con el centro geográfico de estas regiones, muy distantes del continente europeo pero muy próximas a los mercados geográficos del Caribe, América y África. El plan de acción para la gran vecindad integra medidas no sólo en materia comercial y aduanera, sino también en el ámbito de la cooperación transnacional y transfronteriza.

3. Observaciones generales

3.1 El Comité se felicita de que el proyecto de Tratado Constitucional, en sus artículos III-424 y IV-440.2, reafirme el reconocimiento jurídico específico de las RUP al máximo rango legislativo al reconocer su carácter singular y proporcionar los medios legislativos y reglamentarios necesarios para que estas disposiciones sean utilizadas como instrumentos horizontales de modulación de las políticas comunes en estas regiones.

3.2 El Comité constata con satisfacción la capacidad de respuesta de la Unión a las necesidades regionales específicas, y en particular el reconocimiento de la especificidad de las regiones ultraperiféricas en el seno de la Unión y su diferencia con respecto a otros territorios con desventajas geográficas o demográficas.

3.3 El Comité se felicita de que la Comisión Europea haya acogido favorablemente su recomendación, expresada en el dictamen «Estrategia de futuro para las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea», de reforzar el Grupo interservicios RUP dotándolo de más medios humanos, a través de la creación de una unidad específica dentro de la DG REGIO y espera que la función de coordinación interservicios no se vea dificultada.

3.4 El Comité acoge con satisfacción que la Comunicación de la Comisión reconozca que el estatuto específico para las regiones ultraperiféricas encuentra su fundamento en los principios de igualdad y proporcionalidad. Ello permite tratar de manera diferente la situación diferenciada de estas regiones para que los ciudadanos europeos que allí residen se beneficien de las mismas oportunidades que los otros ciudadanos europeos.

3.5 El Comité celebra que la Comisión haya reconocido que los condicionantes permanentes y combinados de las regiones ultraperiféricas generan costes adicionales del abastecimiento de energía en general, y principalmente, en productos agrícolas destinados al consumo local, vinculados a las siguientes dificultades, entre otras:

- tamaño reducido de los mercados;
- aislamiento con respecto a los mercados principales;

— déficit de economías de escala en la producción y necesidad para las empresas de disponer de existencias importantes;

— duración reducida de la amortización de los bienes, lo que implica la necesidad de cumplir con normas de seguridad reforzadas en los equipamientos o sustituir éstos con mayor frecuencia (dificultades vinculadas a un clima y un relieve difíciles);

— problemas de sobredimensionamiento de los instrumentos de producción derivados de la organización tecnológica de la producción y la distribución;

— déficit de la disponibilidad de mano de obra cualificada vinculado a la exigüidad del mercado laboral y a la dificultad de acceso al mercado laboral del continente europeo;

— costes adicionales del abastecimiento de energía, en productos agrícolas destinados al consumo local;

— déficit de acceso a las conexiones de alta velocidad y a las redes de telecomunicaciones, así como costes adicionales de los servicios de comunicación electrónica;

— dificultad de organizar la promoción de las producciones locales fuera de la región;

— obstáculos vinculados al cumplimiento de las normas medioambientales;

— doble insularidad, en el sentido de fragmentación territorial de algunas de las RUP que a su vez están compuestas por varias islas.

3.6 El Comité comparte con la Comisión la preocupación por enmarcar las regiones ultraperiféricas en la Estrategia de Lisboa y Gotemburgo con el fin de reforzar el empleo, las reformas económicas y la cohesión social, y por ello propugna que se aproveche su potencial en el ámbito de la sociedad del conocimiento.

3.7 El Comité estima que el dinamismo del sector turismo aporta un fuerte valor añadido que contribuye a reforzar la competitividad de las economías en las regiones ultraperiféricas. Pero ello no debe propiciar el crecimiento desmesurado de este sector por el desequilibrio que ello origina y por la incidencia negativa en la sostenibilidad medioambiental de estas regiones.

4. Observaciones específicas sobre la Comunicación de la Comisión

4.1 El Comité se felicita de que en la Comunicación de la Comisión se hayan recogido varias de las recomendaciones formuladas en su dictamen de propia iniciativa⁽³⁾ y lamenta que otras no se hayan tenido debidamente en cuenta.

⁽³⁾ DO C 221 del 17.9.2002.

4.2 El Comité quiere señalar que la posición común de las regiones ultraperiféricas y sus respectivos Estados sobre el encuadramiento de estas regiones en la futura política de cohesión proponía la elegibilidad automática al antiguo objetivo 1 -actualmente objetivo de convergencia- como la mejor vía para abordar la situación específica de las mismas, garantizando con ello la unicidad del tratamiento de estas regiones y los recursos financieros necesarios para hacer frente a sus limitaciones permanentes.

4.3 El Comité toma nota de que la Comisión ha optado por una propuesta alternativa, asociando la aplicación a las regiones ultraperiféricas del marco general de la política de cohesión, y la creación de dos instrumentos específicos: un programa de compensación de las desventajas particulares de las RUP y un plan de acción de gran vecindad.

4.4 El Comité constata la ausencia de una referencia explícita al alcance jurídico del nuevo artículo III-424 (*) del proyecto de Tratado Constitucional de la Unión.

4.5 El Comité lamenta que en la estrategia diseñada por la Comisión para la ultraperiferia se dé un papel central y casi exclusivo a la política de cohesión, con una casi total ausencia de previsiones en el resto de los ámbitos sectoriales.

4.6 El Comité espera que los avances realizados en la caracterización de estas regiones y en la constatación de la inadecuación de algunas políticas sectoriales, se traduzcan en una estrategia horizontal para la ultraperiferia que tenga en cuenta la existencia de una realidad específica y diferente dentro del territorio comunitario.

4.7 El Comité estima, por tanto, que la escasa atención prestada a la intervención de las demás políticas comunitarias impide hablar con rigor de una verdadera estrategia global y coherente a favor de las regiones ultraperiféricas, en el sentido del mandato del Consejo Europeo de Sevilla.

(*) Artículo III-424: Teniendo en cuenta la situación estructural social y económica de los departamentos franceses de ultramar, las Azores, Madeira y la islas Canarias, agravada 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 su desarrollo, el Consejo de Ministros adoptará, a propuesta de la Comisión, reglamentos y decisiones europeos orientados, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación de la Constitución en dichas regiones, incluidas las políticas comunes. Se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo.

Las medidas contempladas en el primer párrafo abarcarán, en particular, las políticas aduaneras y comerciales, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales de la Unión.

El Consejo de Ministros adoptará las medidas contempladas en el primer párrafo teniendo en cuenta las características y exigencias especiales de las regiones ultraperiféricas, sin poner en peligro la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico de la Unión, incluido el mercado interior y las políticas comunes.

4.8 El Comité lamenta esta ausencia de contenido, particularmente, en el capítulo agrícola, ya que no se da respuesta a muchas de las cuestiones planteadas por las regiones ultraperiféricas que exigen una búsqueda rápida de soluciones.

4.9 Asimismo, el Comité lamenta la ausencia de disposiciones sobre la política de inmigración encaminadas a dar soluciones a problemas acuciantes a los que tienen que hacer frente constantemente algunas de las regiones ultraperiféricas y pide que se tenga en cuenta la especificidad de las RUP en la futura política de inmigración.

4.10 El Comité expresa sus reservas sobre la conveniencia y adecuación de aplicar a las regiones ultraperiféricas los criterios generales de elegibilidad de la política de cohesión, y considera que las regiones ultraperiféricas, sufren un déficit de infraestructuras básicas y carecen de las condiciones de competitividad necesarias para alcanzar los objetivos de la estrategia de Lisboa y Goteborg.

4.11 El Comité constata que la estrategia que la Comisión propone para la ultraperiferia se basa casi exclusivamente en dos instrumentos específicos: el programa de compensación de las limitaciones permanentes y el plan de acción de «gran vecindad» (‡).

4.12 Se congratula de que, en el marco del nuevo objetivo 3 del FEDER «Cooperación territorial europea», las RUP sean elegibles, no sólo a la cooperación transnacional, sino también a la cooperación transfronteriza, ya que considera que esta inclusión es fundamental para poder insertar a estas regiones en sus respectivos entornos geográficos.

5. Recomendaciones

5.1 El Comité estima que la Comisión Europea debe desarrollar una estrategia global para la ultraperiferia dotándola de los medios necesarios para llevarla a cabo y cumpliendo con los compromisos expresados en su informe de marzo de 2000 y formulados en las conclusiones del Consejo de Sevilla de junio de 2002, para lo que hay que dejar claro que el actual artículo 299.2 del Tratado, futuro artículo III 424 de la Constitución, es la base jurídica única y común para todas las medidas destinadas a las regiones ultraperiféricas, tanto si las mismas suponen derogaciones del propio Tratado como si implican modificaciones o adaptaciones del derecho derivado.

5.2 Por todo ello, el Comité considera necesario y oportuno formular una serie de recomendaciones, para lo que insta a la Comisión Europea a que:

(‡) Véase nota 1.

5.2.1 considere la no aplicación a las regiones ultraperiféricas de los criterios generales de elegibilidad de la política de cohesión, como la solución más adecuada para hacer frente a sus desventajas permanentes, conservando, además, de esta manera la unicidad de tratamiento;

5.2.2 asigne a los dos instrumentos específicos que propone unos recursos económicos suficientes para que puedan dar respuesta a las necesidades y problemas a todas las regiones ultraperiféricas;

5.2.3 no escatime esfuerzos ni recursos para dotar de contenido al plan de acción de «gran vecindad» a través de la coordinación eficaz y coherente con la política de desarrollo de la UE y, particularmente con las disposiciones del Acuerdo de Cotonú, el Programa MEDA (Mediterráneo Sur y Medio Oriente) y ALA (América Latina y Asia) así como con otros programas y actuaciones de índole comunitaria que se emprendan en el futuro con distintas regiones del mundo;

5.2.4 preserve los intereses del conjunto del sector del plátano comunitario ante el futuro cambio de régimen que se avecina en el marco de la OCM del plátano, mejorando el actual equilibrio del mercado para que compagine el acceso de los productores de los países menos avanzados a los mercados comunitario y mundial con el mantenimiento de la renta de los productores comunitarios y del empleo, a través de la fijación de un arancel apropiado a un nivel lo suficientemente elevado como para asegurar el futuro del plátano comunitario;

5.2.5 tenga en cuenta el resultado final de la negociación en el marco de la OMC para el establecimiento del nivel del arancel único de modo que proponga, en caso que sea necesario, las medidas oportunas para asegurar el empleo y los ingresos de los productores comunitario en el sector del plátano. Estas medidas pueden consistir en una mejora de los mecanismos del sistema de apoyo interno;

5.2.6 respete, en el marco de la modificación del los Programas POSEI agrícolas, el potencial de estos instrumentos que no han llegado al nivel óptimo de utilización debido principalmente al carácter reciente de algunas de las medidas, para lo que se deberá respetar los techos establecidos, dotando a estos programas de medios económicos suficientes para alcanzar los objetivos que tienen fijados;

5.2.7 tenga en cuenta las necesidades específicas de las regiones ultraperiféricas en el marco de la política de desarrollo rural, lo que incluye: la eliminación de disposiciones que limiten o impidan el acceso a las ayudas estructurales; la compensación a agricultores y ganaderos por los sobrecostes; la fijación de niveles de intensidad de ayudas compatibles con las exigencias de estas regiones y la ampliación de la cobertura comunitaria a medidas de acompañamiento, entre otros, en los siguientes ámbitos: sistemas específicos de producción -fomento de la mecanización adaptada- sistema de seguros agrícolas, promoción del asociacionismo y programas de lucha contra organismos nocivos;

5.2.8 adopte nuevas medidas que favorezcan la competencia de las producciones agrícolas como el tomate y otras frutas,

plantas y flores, que tienen que competir en los mismos mercados con productos semejantes procedentes de otros países que tiene acuerdo de asociación con la UE, como es el caso de Marruecos, o que disfrutaban de regímenes preferenciales, como el grupo de países ACP;

5.2.9 tome las medidas necesarias para que tanto en el marco del futuro Fondo de Desarrollo Rural como en marco del futuro Fondo europeo de pesca se respete la actual dotación de fondos y de intensidad de las ayudas para todas las regiones ultraperiféricas;

5.2.10 refuerce el papel del Fondo Social Europeo en las RUP con el fin de promover, en particular, el descenso de la tasa de desempleo, que es particularmente alta en la mayor parte de estas regiones, y la igualdad de oportunidades de sus ciudadanos respecto a los otros ciudadanos de la Unión;

5.2.11 apoye la creación, o en su caso el reforzamiento, de consejos económicos y sociales con el fin de conocer mejor la opinión de los interlocutores económicos y sociales y de las organizaciones de la sociedad civil en general;

5.2.12 revise sus propuestas relativas a las ayudas de estado teniendo en cuenta las disposiciones del proyecto de Tratado Constitucional y mantenga e intensifique el tratamiento particular de las regiones ultraperiféricas en las ayudas de estado en los sectores agrícola y pesquero y en el sector de transportes de mercancías;

5.2.13 establezca medidas adecuadas para que las RUP se puedan integrar de forma efectiva en todos los instrumentos de la Política Común de Transporte que tengan una repercusión en su desarrollo, y que se tenga en cuenta la especificidad de estas regiones en la reglamentación comunitaria relativa a las obligaciones de servicio público permitiendo asegurar niveles de calidad y precios acordes a las necesidades de sus poblaciones;

5.2.14 complete y mejore el régimen de competencia en el ámbito de los transportes marítimos y aéreos en los casos de las regiones ultraperiféricas y especialmente en las regiones con un problema de «doble insularidad»;

5.2.15 dote de contenido real las menciones específicas a las RUP que figuran en la propuesta de la Comisión relativa al VII Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico de modo que se facilite la participación de las regiones ultraperiféricas en las acciones comunitarias I+D, entre otros, en los siguiente ámbitos: climatología, vulcanología, oceanografía, biodiversidad y riesgos naturales;

5.2.16 reconozca la situación especial de las RUP en el proceso de liberalización del mercado interior del gas y la electricidad para no penalizar a los consumidores de estas regiones en lo que respecta a la regularidad de los abastecimientos, la calidad de los servicios y los precios aplicados, lo que incluye la flexibilización en el establecimiento de obligaciones de servicio público y de ayudas de estado;

5.2.17 adopte con carácter urgente medidas que garantice a las RUP un desarrollo sostenible, en particular, en los ámbitos de la protección de la biodiversidad, la red Natura 2000 y la gestión de los residuos;

5.2.18 sea imaginativa a la hora de establecer mecanismos y procedimientos específicos para las RUP de forma que no queden al margen de las ventajas del gran mercado interior fomentando, por ejemplo, el uso de energías renovables y el acceso a las redes de banda ancha;

5.2.19 garantice la continuidad de los regímenes fiscales diferenciados de las RUP, como instrumentos esenciales para el desarrollo económico de estas regiones;

5.2.20 considere la participación activa de las regiones ultra-periféricas en las negociaciones de los Acuerdos de Partenariado Económico (APE) con los países ACP, posibilitando e instaurando un canal de diálogo fluido y permanente entre las autoridades regionales –y/o sus autoridades nacionales– y los organismos regionales, con los que la UE negocia los APE para garantizar una mayor eficacia, complementariedad y coherencia de tales acuerdos de partenariado económico.

Bruselas, 13 de julio de 2005.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios»

COM(2004) 654 final — 2004/0240 (COD)

(2005/C 294/06)

El 2 de diciembre de 2004, de conformidad con el apartado 2 del artículo 80 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de mayo de 2005 (ponente: Sr. RETUREAU).

En su 419º Pleno de los días 13 y 14 de julio de 2005 (sesión del 13 de julio de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 91 votos a favor, 49 en contra y 17 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 Tras el Libro Verde de 1997 sobre los puertos y las infraestructuras marítimas, la Comisión recordaba en su primer proyecto de Directiva sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios, de 2001, cuando aún estaba elaborándose el Libro Blanco sobre la política común de transportes, que los temas clave del llamado «paquete portuario» eran los siguientes:

— integración de los transportes marítimos en la RTE-T,

— reglamentación sobre el acceso a los servicios portuarios,

— financiación pública de los puertos marítimos y de las infraestructuras portuarias.

1.2 Por otra parte, los temas del «paquete portuario» se habían desarrollado ampliamente en la introducción al primer proyecto de Directiva ⁽¹⁾ sobre el segundo tema clave –el acceso al mercado–, que finalmente fue rechazado por el Parlamento en la tercera lectura.

1.3 La Comisión, haciendo uso de la prerrogativa de ser la única institución con competencia de iniciativa, vuelve al mismo asunto con su nueva propuesta de Directiva ⁽²⁾ sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios, pues considera que tiene el derecho y el deber de legislar en este ámbito en aplicación del TCE.

1.4 La Comisión afirma *in limine* que la filosofía, los principios y los objetivos definidos en 2001 en su Comunicación inicial siguen siendo los mismos, pero que se habían tomado en consideración algunas de las enmiendas propuestas porque enriquecían la propuesta inicial.

⁽¹⁾ COM(2001) 35 final.

⁽²⁾ COM(2004) 654 final de 13 de octubre de 2004.