Insularity
in the European Union

La insularitat a la Unió Europea

La insularidad en la Unión Europea

GOVERN
ILLES
BALEARS

Insularity
in the European Union

La insularitat a la Unió Europea

La insularidad en la Unión Europea

GOVERN
ILLES
BALEARS

40 anys Estatut

© D'aquesta edició:

GOIB CONSELLERIA PRESIDÈNCIA, FUNCIÓ PÚBLICA I IGUALTAT / INSTITUT ESTUDIS AUTONÒMICS

C/ de Sant Pere, 7, 4t
07012 – Palma
http://iea.caib.es

GOIB CONSELLERIA HISENDA I RELACIONS EXTERIORS / DIRECCIÓ GENERAL RELACIONS EXTERIORS

C/ del Palau Reial, 17
07001 – Palma
http://somexteriors.caib.es

© Dels textos: els autors

Assessorament lingüístic: Leyenda Traducciones S.L.

Traducció al castellà: Leyenda Traducciones S.L.

Traducció a l'anglès: Prolingua S.L.

Disseny i maquetació: Silvia Bosch Martín

Impressió: Gráficas Planisi S.A.

Dipòsit legal: PM 00031-2023

English (7)

Català (127)

Español (227)

Insularity
in the European Union

Summary

11 **INTRODUCTION**

15 **PRESENTATION**

19 **CHAPTER I**
The long road to recognition of the island status in the European Union
Antoni Vicens i Vicens

31 **CHAPTER II**
An attempt to characterise islands:
an analysis for the Western Mediterranean
Carles Manera Erbina

61 **CHAPTER III**
Insularity and civil society:
the vision of the economic and social councils
Ferran Navinés Badal | Josep Valero González

79 **CHAPTER IV**
Islands in European Union legislation
Patricia Dueñas Jollard

95 **ANNEX I**
European Union islands maps

97 **ANNEX II**
Treaty on the Functioning of the European Union (fragment)

101 **ANNEX III**
European Parliament Resolution of 7 June 2022 on EU islands and cohesion policy: current situation and future challenges (fragment)

117 **ANNEX IV**
Opinion of the European Committee of the Regions:
Towards sustainable use of natural resources within
the Mediterranean insular context

125 **ANNEX V**
Gotland Declaration «Towards a pact for EU islands» adopted by the 41st Assembly of the Islands Commission of the Conference of Peripheral Maritime Regions, the 13rd of May of 2022 (summary)

Introduction

Francina Armengol i Socias

President of the Government of the Balearic Islands

Islands constitute a fundamental part of the European Union (EU). They are home to nearly one in 20 of all European citizens, and a resting place for many more.

Islands also have an active part to play in building the future of Europe. A future that includes recognition of geographical and territorial diversity, and with it the singular challenges and opportunities of islands. This work analyses the current status of treatment of insularity in the European Union, as well as the consequences thereof.

With the commitment to move towards an Island Agenda of the European Union, I have been the president of the Conference of Peripheral Maritime Regions (CPMR) Commission since 2021, convinced as I am that we in the Government of the Balearic Islands, and the other key island actors and authorities, will achieve our objective of ensuring European institutions become aware of the need to add the insular dimension to the policies of the Union.

Islands have an exceptionally rich but fragile marine and terrestrial biodiversity, with precious endemic ecosystems. Global warming has a particularly negative effect on island regions, as the rise in sea level erodes coasts and beaches, the increase in temperature and reduction in rainfall negatively affect ecosystems, and the greater frequency of extreme weather phenomena causes major disasters. Acidification and the uncontrolled dumping of waste, including plastics, pollute seas and oceans. Invasive species and new pests threaten endemic flora and fauna. Urbanisation of the landscape diminishes natural spaces. Insularity makes it difficult to achieve climate neutrality, as islands are regions that are only partly linked to continental networks, and they call for more expensive energy reserve systems given the limited economies of scale involved.

As a result, islands confront the challenge of sustainability in the face of different processes which make natural assets even more precarious.

At the same time, islands also play a key role in achieving the EU's 2030 climate targets and carbon neutrality by 2050, in line with the Paris agreement of the XXI United Nations Climate Change Conference. Islands could aspire to energy autonomy based on renewables, and serve as excellent test benches for the reduction of greenhouse gas emissions, adaptation to higher temperatures and regeneration of natural and urban spaces.

Therefore, the institutions of the European Union should consider the geographical obstacles of the different regions. The commitment to continue working along with the rest of the island regions, the institutions of the European Union and the Member States exists. Without doubt, the Spanish presidency of the Council of the European Union during the second semester of 2023 is a good

opportunity to deliver impetus from the European and island leadership of the Balearic Islands.

In short, we must also rethink European policies in order to progress towards more sustainable islands and an economy that serves citizens.

Palma, December 2022

Presentation

Rosario Sánchez Grau

Regional Minister for Finance and Foreign Affairs
of the Government of the Balearic Islands

Islands suffer from a combination of multiple, permanent structural disadvantages. Their discontinuity with the continent poses an obstacle to the free flow of people, labour, goods and services, including those that are essential, such as education, health, water, energy and waste disposal. The crisis caused by the Covid-Sars-19 pandemic and the invasion of Ukraine threaten to widen the gap between islands and the continent in social, economic and environmental terms.

Island economies usually depend on a limited number of sectors, frequently with a high degree of seasonality. This strong specialisation weakens the economic fabric, making them more vulnerable to economic slowdowns. Small markets without outlets generate a low level of competition and costlier supplies. Seasonality necessitates more outlay and investment in public services, in order to address the floating population demand. The greater scarcity and isolation reduce levels of attraction for employment and specialised businesses. And archipelagos must also deal with the limitations of internal regional discontinuity.

Island economies depend on sea and air transport, leading to additional costs on consumption, capital goods and products. Competitive, diverse connections between islands and continental ports must be ensured. Facilitating cross-border maritime transport fosters the participation of islands in the European internal market.

Limited access to information and communication technology also impedes progress towards inclusive development, even though they could help to partially overcome the difficulties of regional discontinuity. Consequently, digitalisation policies on islands must bear in mind both the increased potential for businesses and education, and the need to guarantee a high-speed connectivity infrastructure.

EU initiatives sometimes give rise to contradictory effects when they are applied to islands, because of the geographical disadvantages. The policies of the EU should therefore foresee these difficulties when designing initiatives.

The Government of the Balearic Islands leads initiatives to raise awareness of the reality of islands within the institutions of the European Union. The analyses collated in this volume, which I am honoured to present, set out the present situation and perspectives for the treatment of insularity in the European Union. It therefore represents a step forward in terms of the knowledge base, so that we can continue striving to raise awareness of the challenges and opportunities of islands.

Palma, December 2022

CHAPTER I

The long road to recognition of the island status in the European Union

Antoni Vicens i Vicens

Director General of Foreign Affairs
of the Government of the Balearic Islands

I. Islands and Europe: between myth and reality

The story goes that many, many years ago, in the Eastern Mediterranean, on the coast of Tyre, a beautiful Phoenician princess was gathering flowers on the beach. Zeus, the father of the gods, became besotted with her beauty, and so he decided to transform himself into a white bull and invited her to climb up on his back. The innocent princess agreed and the father of the gods, in the form of a bull, ran towards the west, plunging into the waters of the Mediterranean. He sped along with the princess on his back, and did not stop until reaching land. That land was an island, Crete, where the princess, Europa, would be appointed queen by Zeus.

This foundational legend provides islands with a unique gateway into the imaginary of Europe as a dreamlike region. Europa, the queen of Crete, forms part of a long, highlyprestigious mythological lineage, and in this classical legend she symbolises to perfection the fundamental role islands, and especially Mediterranean islands, played in the construction of the great cultures.

However, while we could say that the princess who lends her name to the continent is an island queen who is well consolidated in our collective imagination, the fact is that within the idea of Europe that engendered and developed the current European Union, island are still peripheral, fragmented and diffused regions where, curiously enough, reality and myth continue to merge.

1. The island, a fleeting definition

Despite the general consensus regarding the basic definition of an island as a region surrounded by water, one could also say that this is almost the only point of agreement on these spaces. Later on in this publication, the complexity around the definition of an island within the EU will be illustrated. In any case, islands are spaces separated by the sea from a majoritarian continental reality which, while they could easily represent the local world *par excellence* (because of their diaphanous border separating “inside” from “outside”), are regions that do not escape the vicissitudes of globalisation. In this regard, while islands are still those fertile spaces for utopia and the imagination, a place of exception and differentiated culture, a world of escape and remoteness; they are also a region that receives the consequences of a globalisation with accelerated planetary dynamics.

Consequently, in many cases 21st–century island regions live immersed in contemporary dynamics of extremely profound change, made even more complex by their territorial discontinuity and geographical position. Thus, by way of an example, the tensions arising from the processes of cultural homogenisation in

the face of the intrinsic reality of the insular cultural exception, or the impact of rapid evolution in sea and air transport linked to the resulting increase in flows of exchange, make islands flee from their own definition. These regions surrounded by water which, from the outside, may seem to be a good paradigm of the local world, or simple annexes of the continental realities that influence them, have become extremely complex universes. Unique spaces, difficult to classify according to other continental contexts and heavily characterised by their geographical situation, historical evolution and geostrategic and socio-economic interests.

This intricate base, moreover, is combined with the legal and political complexity of the European Union itself, as the supranational structure constructed by States which are themselves highly complex and for the most part continental. Which is why, transversally, the global position of islands within the European Union has not unfurled all its potential, co-habiting as it does with a legal and administrative structure that fails to adapt to their context and in which there is much room to improve, in terms of their cohesion and framework for exchange.

2. The islands of the EU, a diffused reality with specific needs

According to the statistics[1], the European Union contains approximately 2300 islands in 15 Member States. The island regions represent 184,200 Km2 of 11 Member States and 20.6 million inhabitants (4.6% of the total of the EU). If we look at their legal and political situations, we find 6.4 million inhabitants in the three island states of the EU (Ireland, Malta and Cyprus); 4.5 million inhabitants in the outermost island regions (8 regions belonging to France, Portugal and Spain) and 9.7 million inhabitants of island regions of 7 Member States.

Thus, the first thing we see when we take a closer look at island status in the EU is that precisely the insular condition marked by territorial discontinuity with the European continent dissolves in a legal and political framework which neither prioritizes nor crystallizes in specific, transversal policies that take this territorial discontinuity – the minimum common denominator shared by island regions of the EU – into account. This lack of global attention paid to territorial discontinuity is exacerbated, moreover, by the initial creation of European – and in many cases state – strategies and policies centred on the territorial reality of continental Europe, with extracontinental regions becoming exceptions that do not fit into the general initial approaches and which must consequently be adapted.

1 Data from Eurostat 2021.

By way of an example, the so-called "demographic threat" or "demographic challenge" around the continent and Spain is perceived as a problem of regional coordination and social cohesion stemming from low population densities, forcing regions like ours, which suffer from a population imbalance arising from high population densities, to make an extraordinary effort to adapt their own specific situation to a predominant continental context that is often different – or indeed contrary – to the particular needs of islands.

3. The multiple and structural disadvantages of the islands of the EU

Despite the diffused and often heterogeneous picture of the islands of the EU, it should be pointed out that we can identify a series of structural disadvantages which island regions suffer from, fully or partially, with different degrees of intensity but without exception. Below is a non-exhaustive list of the main ones, which are intertwined with one another:

a. **Territorial discontinuity with reference to the European continent:** a common, basic factor in all of the Eu's island regions, exacerbated in the cases of archipelagos (complicating the management of islands affected by double or triple insularity, as is the case of the Balearic Islands or the Canary Islands).
b. **Reduced dimensions of their territories:** despite the difference in territory between the different islands, they all start out from the baseline of finite regions surrounded by water, which often complicates the harmonisation and management of their different uses. By way of an example, in the Balearic Islands it is difficult to harmonise land uses in any area, given the need to make conservation of the landscape and the fragile ecosystems compatible with certain socio-economic needs.
c. **Framework for limited natural resources and very fragile ecosystems:** while exceptions do exist, in the case of islands, with unlimited or nearly unlimited natural resources which could provide a big competitive advantage (such as geothermal energy or the constant wind regimes on many islands of the EU), all of the islands share a limitation of natural resources that is intrinsic to their discontinuity, distance from the continent and size. Moreover, this is connected to the fact that the islands not only have extremely rich and fragile ecosystems, but also ecosystemic services that are usually fundamental for the socio-economic activities carried out on them (bearing in mind, in particular, the importance of the services sector in the vast majority of island economies).

d. **Distance to the continent and/or the main political, economic and social hubs:** apart from the exceptional nature of the three island Member States (Ireland, Cyprus and Malta), and the complex and particular geographical reality of Greece, the reference framework and connections of European islands are represented by hubs with other regions within the same state. This fact is complicated by distance, i.e. the island regions affected by a peripheral or ultra-peripheral condition, recognised or not, which in the most extreme cases removes them from the framework of affiliation with the metropolis, such as the French islands of Guadeloupe, Martinique or Saint-Martin (located in the geopolitical environment of the Caribbean) or the islands of Réunion and Mayotte (located in the geopolitical environment of the Indian Ocean).
   We should also highlight the fact that in some cases, the distance to the continent and/or the main economic, social and political hubs of the states they are part of creates centrifugal dynamics which undermine the ability of these regions to come together in the same basin. As an example, the socio-economic affiliation of Corsica, Sardinia and the Balearic Islands to the states of France, Italy and Spain respectively, within the framework of the EU, makes it difficult for them to develop any territorial cohesion (which is developed, in a much easier way, between neighbouring continental regions) and undermines the potential for managing and deploying strategies centred on the Western Mediterranean (the shared geographical space where the strategies that affect them should be focused).
e. **Socio-economic and cultural fragility:** the islands of the EU, and in particular those of the Mediterranean, are among the most specialised economies of the EU (e.g. the services sector, as we will be able to see later in this publication) and as a consequence of their size, dependence on transport, territorial fragmentation and difficulty in connecting with the leading socio-economic hubs, they tend to generate extremely fragile socio-economic frameworks. Added to this we have the impact of complex, and often accelerated demographic dynamics; the presence of a cultural heritage and highly characteristic socio-cultural and linguistic substrata, modelled by the island status itself, and which undergo very profound changes in extremely short periods of time; and the inconvenience of adapting these regions to the economic reality of the continent, such as difficulties in generating economies of scale or making progress in the framework of innovation.

All these structural disadvantages are woven into a framework of extreme social, economic, environmental and cultural vulnerability, making it difficult to achieve the objective of these regions, which is none other than attaining the

well-being of the populations who inhabit European islands in the present, without jeopardising or undermining the well-being of future generations, and finding a social, economic and cultural balance that respects the boundary conditions imposed by their fragile environment. In other words, we are faced with a framework of structural disadvantages which generate a great deal of vulnerability and make the sustainable development of these territories difficult.

II. The path to travel along: towards an *EU Island Agenda*

On the final pages of this book are details of the legal framework attained for islands to date, as well as the different initiatives which have enabled us – always with great difficulty – to make progress on the ultimate goal of full recognition as regions suffering from territorial discontinuity with the European continent.

Because, if there is one thing the islands of the European Union have in common, it is a clear awareness, from the outset, of their disadvantageous position with regard to the continental regions. In this regard, the *Islands Commission* of the *Conference of Peripheral Maritime Regions* (hereinafter *CPMR*), which celebrated its 40 years in 2020, is one of the interest defence structures with the longest history on a regional level.

Thus, from the 1990s on, and coinciding with an increase in the role of the regions within the framework of the European Union with the creation of the *European Committee of the Regions*, the raising of awareness of island status and defence thereof grew in the regions of Europe. Different joint interest defence networks (like *Imedoc* and later on, *Archimed*) gradually consolidated the insular voice and created the basic conditions needed to speak out with a joint island voice to defend interests, especially in the Mediterranean.

Notwithstanding this increase in awareness and insular action, which served both as legal reinforcement of the island status in the ill-fated attempt to progress towards the European Constitution in 2005, and for the last consolidation of the island status in the Treaty of Lisbon, we may assert that we are far from a true strategy for islands within the EU, i.e. one which takes into account the reality of these regions transversally over the entire European legislative process.

1. From the *Mediterranean Islands* space to *MedInsulae*, the bases for the change of paradigm

Confronted with the need to make progress, in 2016 the Government of the Balearic Islands decided to restructure the insularity strategy on the European

Union level, with the aim of concentrating its energy on achieving a *Pact of Islands of the European Union* which, by means of the necessary consensus with other island regions and with the impetus of the co-legislators of the EU, would establish the bases for a unified island strategy on a Mediterranean and a European Union level.

In this regard, in May of 2016, the Council of the Government agreed on the proposal to kick-start a new cooperation space called *Mediterranean Islands*, where a series of actions were promoted, designed initially to promote greater cohesion among islands in the Mediterranean framework. This initial thrust culminated in the month of November of this year, with the publication of a report on innovation in the islands of the Mediterranean and the signing, in Palma, of the agreement to move forward in a space of cooperation between the presidents of Corsica, Sardinia and the Balearic Islands.

In this context, and based on the report which presented the disadvantages of Mediterranean island reality in a very precise manner, in the framework of innovation and with the new financing structure for the period 2021-2027 around the corner, progress was made thanks to the collaboration among the island offices of the European Union located in Brussels. In this way, a relationship of constant communication was articulated between the offices of Corsica, Sardinia and the Balearic Islands (and later Malta/Gozo and other Mediterranean islands), culminating in a stable, informal framework of defence of common interests, and a platform of joint participation of projection of interests, called *MedInsulae*, through which the Balearics participate every year jointly in the European Week of Regions and Cities.

These two elements, the establishing of the *Mediterranean Islands* space and the *MedInsulae* platform, consolidated the joint work of islands in the Mediterranean and represented a fundamental step forward in the unified strategy that has been deployed over the past three years.

2. From the *opinion within the European Committee of the Regions* to the leadership of the *CPMR Islands Commission*, the deployment of the unified strategy

In the plenary of the European Committee of the Regions held in October 2020, for the first time since it began participating in this consultative committee, the Government of the Balearic Islands presented an opinion at its own initiative. It did so coinciding precisely with the Covid19 pandemic, which accentuated the extreme environmental, social, cultural and economic vulnerability Mediterranean islands suffer from even further, and demanded specific attention for islands separated by basins.

Thus, with the opinion *Towards sustainable use of Natural Resources within the Mediterranean insular context*[2], presented by Dr. Carles Manera, for the first time, the question of insularity in the Mediterranean was placed on the agenda of the European Committee of the Regions in a cross-cutting manner, highlighting the need to move towards greater recognition of island status in the Mediterranean and to deploy a strategy which deals with these regions in a unified manner.

Having attained the goal of underpinning the support of the European regions so as to move forward with a strategy for islands by basins, as the next natural step in the insular leadership strategy on a European level, the Government of the Balearic Islands stood for and won the presidency of the *CPMR Islands Commission*, where it presented a specific route map to encourage improved joint action to defend the interests of islands before the EU and to construct cross-cutting island strategy of the European Union between all the island regions, and divided by basins. Moreover, we should emphasize the fact that, in the forty years the *Islands Commission* has existed, this is the first time the Government of the Balearic Islands has led this commission, with president Amengol in the chair, and that our president is also the first woman to preside over it.

3. From the *Gotland Declaration* to the report on *Islands and cohesion policy*, the force of consensus leading towards a *European Union Island Agenda*

In June 2022, the report *Islands and cohesion policy: current situation and future challenges*, led by the Member of the European Parliament Younous Omarjee, from Réunion, and accompanied by a large number of representatives of islands from all over the EU, was approved by an overwhelming majority of 577 votes in favour, 38 against and 10 abstentions. This is particularly important because the report specifically includes an exhaustive analysis of the fundamental disadvantages islands suffer from and urges the European Commission to move towards an *EU Pact of Islands* by sea basins which establishes the bases of a future *European Union Island Agenda*.

As a result, with the approval of the majority of the European Parliament, what we have is a certification of the consensus that the islands have constructed over recent years, which was consolidated at the last general assembly of the *CPMR Islands Commission,* held on the Baltic island of Gotland in May of 2022 under

2 See Annex IV.

Balearic leadership. Thus, in the words of the Regional Minister for Foreign Affairs of the Government of the Balearic Islands, Rosario Sánchez, we have secured an "unequivocal, firm consensus for an EU Pact of Islands which can deploy the future European Union Island Agenda", developed as a result of the *Pact of Amsterdam of 2016.*

Specifically, and with the aim of encapsulating the goal in few words, when we speak of a Pact and an Agenda, we should stress that we are speaking of two interlinked steps that lead us to the progressive and gradual incorporation of the island status throughout the European legislative process, while achieving two goals:

a. **The incorporation of the insular dimension, or "Island proofing":** the EU Pact of Islands is an attempt to reach agreement between Member States of the European Union regarding the need to incorporate the "island dimension" in a cross-cutting manner, through the development and strengthening of studies of impacts on islands in EU legislation throughout the entire legislative process (Island proofing).
b. **The development of a structure that establishes a European island strategy:** in the image and likeness of the Urban Agenda, the Pact of Islands seeks to establish the basis for launching an *EU island forum* with multi-level governance which would allow progress to be made on the aspects that affect islands the most, by establishing different thematic partnerships which would be created *ad hoc*. Thus, by way of an example, one could establish a transport partnership which would, with the participation of the European Commission, the European Parliament, the EU Consultative Committees, the Member States, the island regions, the European networks and the economic, social and academic agents of different European islands, define the elements that most affect islands in any European legislative development in the area of transport.

To sum up, the achievement of an *EU Island Agenda* would advance insular recognition whilst progressively incorporating the necessary elements for taking territorial discontinuity into account in the European legislative process, and gradually including the island dimension in different European policies, in a regular and transversal manner.

III. Conclusion: *per aspera ad astra*

A leading light of 20th-century Italian literature, Italo Calvino, said in reference to islands that they "have a silence you can hear". A silence consisting of the "network of minuscule sounds that enfold it", making the island condition a kind of

heartbeat that only islanders can fully appreciate. This unique "inside and outside" of the realities of islands, shared simultaneously by all of them, is what enables us to establish the need to move towards a European Union island strategy organised by basins that allows some eternally peripheral regions to be centred at the heart of the EU.

Thus, in line with the course we have set ourselves as European islands, some years of opportunities are opening up before us. Based on all of the landmarks laid in to date, and on the legal basis we have arrived at, we must take advantage of the window of opportunity afforded by the presidencies of the Council of the EU of Sweden and Spain in 2023, and the preparation for a new budget framework post-2027, to achieve an *EU Pact of Islands* which would implement a future *Island Agenda of the European Union*. For this reason, even though the way may be complex and harsh, the Government of the Balearic Islands must continue to work with the European institutions, the other island regions, the Government of Spain and the economic, social and academic agents in order to reach a new goal, on a long path undertaken by the islands of the EU. To reach a new landmark which would not only include an island dimension in the whole legislative process, but would also return to us that mythological centrality bestowed on us by Europa at the beginning of time.

CHAPTER II

An attempt to characterise islands: an analysis for the Western Mediterranean

Carles Manera Erbina

Professor of History and Economic Institutions at the University of the Balearic Islands and advisor to the Bank of Spain

I. Introduction: the demographic key

According to Eurostat data the islands – based on the consideration of the European Commission, and with regular demographic references – in the Mediterranean basin are those presented in table 1. They form a heterogeneous set – with different terrains and equally diverse socio-economic profiles – but one which has climatic similarities and historical and cultural links.

Table 1. Population of islands in the Mediterranean

Islands	2014	2019	% 2014	% 2019
Ionian Islands	207,664	203,869	1.76	1.71
Zakynthos	40,401	39,737	0.34	0.33
Corfu	104,085	101,569	0.88	0.85
Ithaca, Kefalonia	39,175	38,718	0.33	0.32
Lefkada	24,003	23,845	0.20	0.20
North Aegean	198,581	22,1098	1.68	1.86
Lesvos, Limnos	102,528	114,805	0.87	0.96
Ikaria, Samos	42,633	48,238	0.36	0.40
Chios	53,420	58,055	0.45	0.49
South Aegean	334,802	344,027	2.84	2.89
Kalymnos, Karpathos, Kos, Rhodes	207,434	217,241	1.76	1.82
Andros, Thira, Kea, Milos, Mykonos, Naxos, Paros, Syros, Tinos	127,368	126,786	1.08	1.06
Crete	630,889	634,930	5.35	5.33
Eivissa, Formentera	152,894	167,992	1.30	1.41
Mallorca	869,111	923,608	7.36	7.75
Menorca	93,836	96,620	0.80	0.81
Ceuta	84,674	84,829	0.72	0.71
Melilla	83,870	84,689	0.71	0.71
Corsica	324,212	341,554	2.75	2.87
Sicily	5,094,937	4,999,891	43.17	41.96
Sardinia	1,663,859	1,639,591	14.10	13.76
Cyprus	858,000	875,899	7.27	7.35
Malta	429,424	493,559	3.64	4.14
Gozo and Comino / Ghawdex u Kemmuna	31,456	33,388	0.27	0.28
	11,801,270	11,916,557	100	100

Source: drawn up by the author based on Eurostat data.

A reading of table 1 offers up some precise conclusions, the most relevant of which is that we are faced here with discontinuous geographical spaces with populations that add up to nearly twelve million inhabitants. Secondly, Sicily and Sardinia make up the main demographic portion, with 55% of the total; followed by Mallorca and Cyprus. The remainder of this island universe is quite dispersed, with percentages that reach 5% or which approach this number (the cases of Malta and Crete); and others with very small indicators. Thirdly, if we add up the populations of Sicily, Sardinia, the Balearic Islands and Malta, and we add in Corsica – to form a Western Mediterranean island space – the percentage is in excess of 70%. This gives us a clear idea of the island population concentration in the places mentioned, and therefore focusing our attention on these islands will enable us to obtain some generic traits which can probably be applied to the situations of other islands. We have made this methodological decision in order to develop our analysis.

Table 2 and graph 1 provide supplementary information. Here, we are looking at demographic growth rates, adopting a particular five-year period – 2014-2019 – as a reference, bearing in mind the knowledge already available regarding previous data.[1]

Table 2. Demographic growth rate 2014–2019 (in %, in descending order of size)

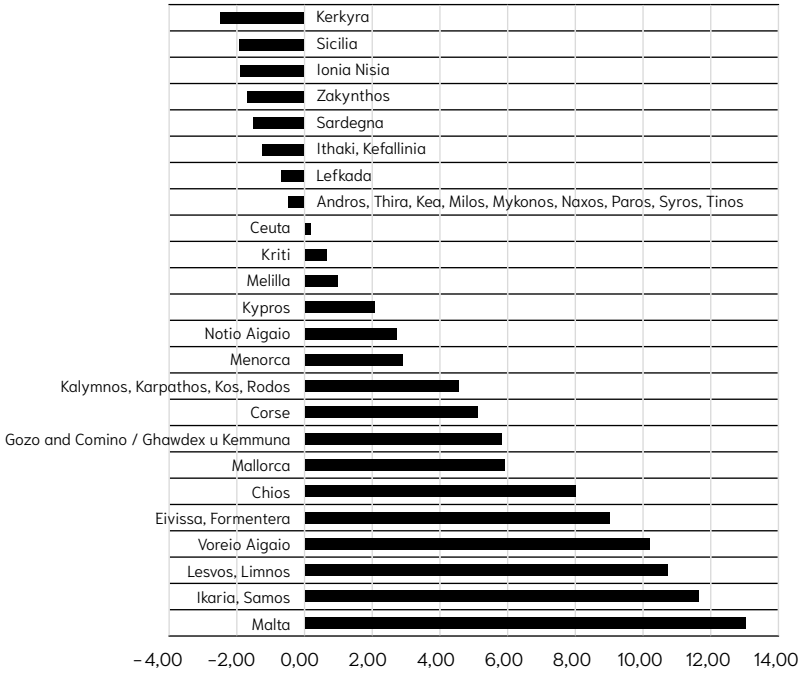
Malta	12.99
Ikaria, Samos	11.62
Lesvos, Limnos	10.69
North Aegean	10.18
Eivissa, Formentera	8.99
Chios	7.98
Mallorca	5.90
Gozo and Comino / Ghawdex u Kemmuna	5.79
Corsica	5.08

1 C. MANERA-J. GARAU, "El turismo de masas en el Mediterráneo (1987-2002): una oportunidad de crecimiento" [Mass tourism in the Mediterranean (1987-2002): an opportunity for growth], in NADAL, Jordi; PAREJO, Antonio (Coordinators), *Mediterráneo e historia económica [Mediterranean and economic history], Monographic of the journal Mediterráneo Económico*, no. 7, 2005. C. MANERA-J. GARAU (Edits.), *Insularidad en el Mediterráneo Retos económicos y ambientales* [Insularity in the Mediterranean: economic and environmental challenges], Editorial Pirámide, Madrid, 2010.

Kalymnos, Karpathos, Kos, Rhodes	4.51
Menorca	2.88
South Aegean	2.68
Cyprus	2.04
Melilla	0.97
Crete	0.64
Ceuta	0.18
Andros, Thira, Kea, Milos, Mykonos, Naxos, Paros, Syros, Tinos	–0.46
Lefkada	–0.66
Ithaca, Kefalonia	–1.18
Sardinia	–1.48
Zakynthos	–1.67
Ionian Islands	–1.86
Sicily	–1.90
Corfu	–2.48

Source: drawn up by the author based on Eurostat data.

Graph 1. Demographic growth rate 2014–2019



Source: drawn up by the author based on Eurostat data.

Some observations regarding the table and graph above would indicate that the island mosaic reveals some intense demographic growth; here, once again, we find Malta, Mallorca, Menorca, Eivissa–Formentera, Corsica – of the westernmost group; and Ikaria, Samos, Lesvos, Limnos, North Aegean, Chios, until we come to – see graph – the island of Crete, all with positive percentages in terms of population growth. On the negative side, i.e. islands with drops in population, are Sicily and Sardinia – the most populated islands, albeit with low densities – in the westernmost sphere. The increase in population is due to economic recommencement after the impacts of the Great Recession; and undoubtedly, the development of activities derived from tourism, albeit following a generic trend of economic growth in the Mediterranean as a whole. The demographic drops may also be explained by the impact of the financial crisis, although case studies are urgently needed in this respect, to allow us to corroborate this hypothesis.

In spite of the heterogeneity described above, these island systems do have common elements, which we shall attempt to specify. But first, we should provide some context for the economic situation of these islands: the Mediterranean, and its gradual tertiarisation.

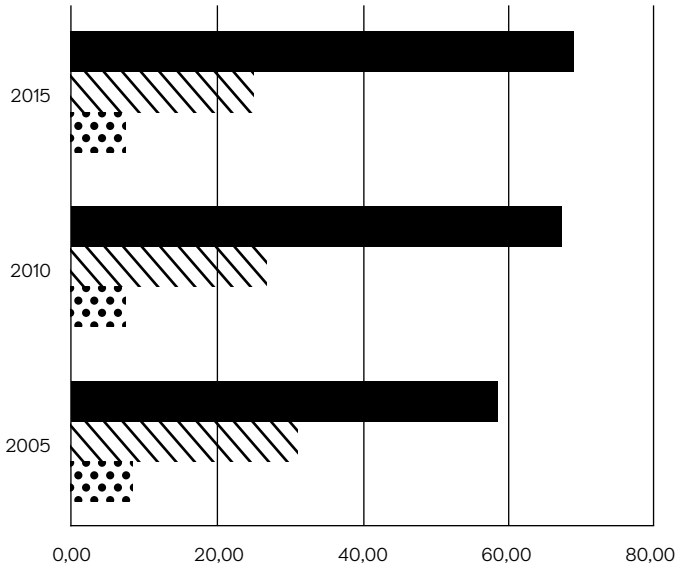
II. The Mediterranean, the context

What, in the Mediterranean economy, has changed since 1945? And what is the relevance of the role mass tourism has had – and still has – in this transformation? These two questions are essential. We are aware of the complexity of the answer, given that it is necessary to establish generic parameters for an extremely disparate geographical and economic reality, with differing evolution patterns. From the outset, we are talking about around twenty genuine situations, with highly relevant historical frameworks and substantial political changes that have been recognised over recent years. But one initial conclusion seems evident: in this interwoven geographical space, one of the great transformations has been the consolidation of a service economy. Indeed, the data collated for the most recent period in the timeline selected (2005–2015, years when it was possible to complete the required variables for the majority of countries, with the exception of Israel and with information gaps corresponding to Syria and Libya), are indicative of the progress of the services sector, specifically by ten points between the two years. Industry regressed by six points, while agriculture is maintained at rates of below 8%. The starting point for this observation – the year 2005 – already underscores the weight of the tertiary sector in the productive structure (58%), and so, in general terms, the changes in the economic structures have been

generated from the 1950s on, with varying degrees depending on countries, since there is significant economic diversity in the Mediterranean.

Graph 2 reveals this very recent evolution, with significant prevalence of tertiary activities in the ensemble of the economic structures, after aggregation of all of the data.

Graph 2. Productive structure of the nations of the Mediterranean, 2005–2015 (%)

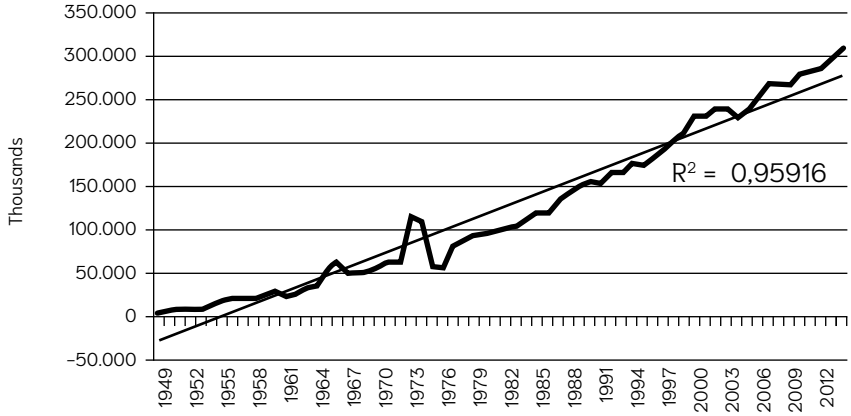


	2005	2010	2015
Services	58,04	66,71	68,18
Industry	30,64	26,31	24,7
Agriculture	7,99	6,97	7,10

Source: drawn up by the author based on World Bank data: http://data.worldbank.org/indicator/nv.agr.totl.zs.

The development of services is directly related to the acceleration of tourism in the Mare Nostrum, albeit following a rising trend that can be detected globally in the post-war period, stimulated by the improvements in the welfare state through application of Keynesian economic policies, as is reflected in table 3, on the number of tourist arrivals in major tourist regions, in the terminology of the World Tourism Organization, the UNWTO. Graph 3 reflects this formidable trajectory of tourism expansion in Mediterranean countries as a whole.

Graph. 3. Tourists in the Mediterranean, 1949–2014



Source: drawn up by the author based on existing statistics of the World Tourism Organization (UNWTO), with gaps from the 1940s to the present; of the World Bank (WB); of the International Monetary Fund (IMF); and with the materials of the national statistics offices of the countries monitored.

Table 3. Global tourism: international tourist arrivals 1950–2020, in thousands

Major Regions	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020, provisional data
Africa	0.5	0.8	2.4	7.4	15	27.4	47	77.3
America	7.5	16.7	42.3	61.4	93	128	190.4	282.3
Asia-Pacific	0.2	0.9	6.2	24.3	57.7	115.3	205.8	416
Europe	16.8	50.4	113	186	280.6	392.7	527.3	717
Middle East	0.2	0.6	1.9	7.5	9.7	24	35.9	68.5
WORLD TOTAL	25.2	69.4	165.8	286.6	456	687.4	1006	1561
% of Total								
Major Regions	**1950**	**1960**	**1970**	**1980**	**1990**	**2000**	**2010**	**2020**
Africa	1.98	1.15	1.45	2.58	3.29	3.99	4.67	4.95
America	29.77	24.06	25.51	21.42	20.39	18.62	18.92	18.08
Asia-Pacific	0.79	1.30	3.74	8.48	12.65	16.77	20.45	26.65
Europe	66.67	72.62	68.15	64.90	61.54	57.13	52.39	45.93
Middle East	0.79	0.86	1.15	2.62	2.13	3.49	3.57	4.39
WORLD TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100

Source: drawn up by the author based on UNWTO statistics: https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284404766.

The historical and economic space of the Mediterranean is a first-rate attraction within the leisure economy. The figures of tourist arrivals in the region's cities bear out this assertion. The countries in the Mediterranean basin amount to a total of twenty-two states with the common characteristic of a coastline on the Mare Nostrum. Taken as a whole, they comprise one of the main global destinations. A significant part of the Mediterranean's economic activity is based on this provision of services. From the traditional sun and beach locations – such as Spain, Turkey and Tunisia – to those characterised by a significant cultural and heritage component – in particular France and Italy –, the coasts of this enclosed sea form part of a region visited for the most part to pursue leisure and holidays, although other motivations are gradually making headway, as is the case in global tourist flows. These motivations may be health, professional needs or business commitments, facets which diversify destinations and guest types. Europeans are the most frequent visitors (nine out of ten tourists), while – a long way behind – we have Americans (fewer than 5% of travellers) and, more recently, an increase in tourists from the Middle East and Southeast Asia has been detected. These groups doubled their participation in the market between 1990 and 2002 (from 7 to 13 million arrivals).

III. Defining insularity

The European Commission acknowledges the existence of regions with permanent structural handicaps, which may be a decisive reason for delays in their economic development. In fact, three types of regions with difficulties are identified: mountain areas, those with low population density. and islands. At the same time, these types of regions display additional problems: parts of their geography may be mountainous and they may simultaneously be at a great distance from the growth hubs of the European Union. However, the question that must be asked, in light of the official community documentation, is as simple as it is obvious: what do we consider to be an island? This is no trivial exercise. Let us consider. Malta is no longer an island. Henceforth, Ceuta and Melilla are islands (and consequently appear on the list in table 1). The Balearic Islands have no real recognition of their insularity, whereas the Canary Islands have achieved such recognition. These are contradictory examples – some of them grotesque – of situations differentiated by common realities marked by geographical determinism.

That said: what is going on with European islands? From the economic perspective, and in the context of the European Union, we are faced with these and other crucial questions. We used to learn that an island was a portion of land, smaller than a continent, entirely surrounded by water. This is no longer the case.

For the European Commission, an island no longer fits into this definition. To be an island from a statistical viewpoint – i.e., to be considered as such – certain criteria must be met: the region must have a mínimum surface of one square kilometre; it must have a minimun distance with the mainland of one kilometre away from continental territory; it must have a permanent population of at least fifty people; it may not have any stable connection with the continent (that is to say, no tunnels or bridges); and finally, the island territory may not contain the State capital. Which is why we said, tongue in cheek, that Malta is currently not an island for the purposes of the bureaucracy of Brussels; and Ceuta and Melilla are.

The consequences of this original definition of what an island is leads to the paradoxical situations mentioned above. We may add to this that the archipelagos of the Canary Islands, the Azores, Madeira and Réunion are not island regions, as they are considered "ultra-peripheral (or outermost) regions", which implies that they have a special treatment. In this context, it is worth just setting down a few brief notes regarding which islands are islands of the European Union, and what they are like. The most revealing data: over 12 million Europeans – around 3% of the total population – live on 286 Mediterranean islands, with a surface area of more than one hundred thousand square kilometres – 3.2% of the total area of the European Union –. In general, these almost threehundred islands, grouped in thirty regions, present a lower level of economic development than that of the European continent, taking into account that they generate little more than 2% of the Union's GDP, while the per capita GDP is 72% of the community average. At the same time, 95% of the inhabitants of European islands live in the Mediterranean, with Sicily, Corsica, the Balearic Islands, Sardinia and Crete comprising the mass of the demographic contingent, as we have already stressed.

IV. The cost of being islands

We shall proceed with some essential questions. Is it more expensive to consume and produce on an island than on the European continent? To give an affirmative response to this question, we should make a note of a very simple, but central idea: if we believe that the natural environment affects human activity, then one can indeed speak of a cost of insularity, in two precise senses. One: the smaller the territory is, the more the cost of insularity is reflected in the human activity; and two: the further away it is from the global economic flows, the more this cost increases. In the first case, a larger space, albeit not close to the main economic circuits, may base its growth on the development of its internal market and on the availability of raw materials. The second example, small territories without natural resources, but localised in dynamic economic areas, may sustain their expansion

based on a positive yield from their situation. Both characteristics are extremely basic and serve merely to record some key precepts in growth theories:

- The importance of densities of markets – in the former case, to stimulate interior demand.
- And the endogenous development modalities – in the latter case, with a highly prominent exterior sector – based on growth of exports of goods and services, with exploitation of the geographical position, the existence of commercial networks and, as a preliminary phase, equipping the productive capacity to satisfy extra-regional demand.

The cost of gaining access to the market is much higher in the case of island economies: the transportation of goods alone is between two and four times more expensive than on the continent. Therefore, the moving of raw materials, the higher warehousing costs of stocks, and of the deterioration of fresh produce and delays caused by the non-realisation of sea voyages due to weather conditions, are crucial factors which have a direct effect on the competitiveness of island production. Two different examples in our object of study corroborate these insights. On the one hand, most of the supplementary transport cost and that of the surcharge typical of local economies in the islands of the Aegean comes from the sea traffic of goods in lorries. Moreover, it transpires that a system of direct subsidy for sea travel costs – a public intervention that is usually applauded in such cases – is more favourable for the islands of the South Aegean than those of the North Aegean. The main reason for the economic delay of the northern island economies is not their territorial discontinuity, but the lack of transformation of their economy towards the tertiary sector and the maintenance of unprofitable activities, in particular in agriculture and fishing. Ergo, we should look for the keys to these difficulties in the economic structure. Thus, whatever the subsidy rate of the cost of the transport, the results will be minimal because these economies have low productivity, due to reasons which are in no way attributable to geographical determinism but which are more directly related to the scant dynamics of formative processes, investments in capital goods and the use of traditional techniques.

Conversely, moving to the Atlantic now, given the high cost of insularity of the industries in the Canary Islands, the Economic and Social Council of this community underscored the need to further the realisation of the so-called "highway between islands". It was said that greater cohesion must be bestowed on the regional market by increasing the fluidity and guarantee of transport, through elimination of bureaucracy and the maximum simplification of the steps required for inter-island maritime transport. In fact, requests have been made on multiple occasions for boat voyages to be considered an extension of the national road network and therefore free of charge, or at least heavily subsidised by the public authorities.

That is to say, island benefits associated with the era prior to the revolution brought about by air travel, have been disrupted in terms of effective costs: sea travel

now requires a greater time investment than rail or road travel. In specific production processes, such as agri-food and industrial processes, the duplication of costs is a fact, in the absence of vital inputs: they are acquired from the outside – and are generally transported to the islands by sea – and so a first layer of cost is generated; and later, exports comprise a second layer, which in total makes for an increase in production costs and the penalisation of the competitiveness of island wares.

Thus, the notion of the cost of insularity is only applicable to contemporary periods, with a broad range of regular transport; however, in the case of islands, and taking the time factor into account – a determinant for reducing transaction costs in turn – this becomes even more evident as islands depend heavily on air travel. Indeed, proximity or facility of access conditions the openness to the outside world and mobility of people and goods. Transport infrastructures are consequently determined by the local economies, since an efficient network may mitigate the problems of lack of equipment which can be found on islands. At the outset island status presupposes a reduction in means of transport and consequently, the saturation thereof at specific times. In this regard, the issue is split into two clear questions of huge importance: time and price. In both cases, their importance in a macroeconomic sphere has been specified; but in a more microeconomic realm, these costs, both in delay and monetary terms, become more acute when we talk of more or less fluid communications between companies and individuals and the outside world.

A simple trip for managerial reasons from any island town to the most direct continental reference point implies expenses that are excessive in other geographical situations. If we add the scant communication between islands to this, and the huge time investment needed to carry it out, the magnitude of such a trip takes on impressive levels. For example, a trip from Palma to the town of Cagliari, Sardinia, a distance equivalent to that dividing the Balearic capital from Madrid, takes nearly ten hours. Similar figures can be obtained on comparable circuits, and with other island locations as references.

We are therefore faced with costs which decisively limit the possibilities of contact and reduce the economic activities of these regions – other than tourism-related ones – to within a clear boundary. This is doubtless a fundamental reason for the loss of industrial fabric on islands with a historical trajectory not unconnected to manufacturing – as in the cases of Mallorca and Menorca, for example – and the slump in agricultural activities, where all of the islands under consideration had clear competitive advantages until the 1950s.

And so, from a very general perspective, the costs of insularity have been identified as grouped into five aspects: the high degree of specialisation of the economic structure; high transport costs; low professional training levels; limited natural and energy resources; and scant public services. We shall now investigate them.

V. Disparate economic growth, with tourism as the essential foundation

1. Population

From a population perspective, Mediterranean islands are characterised by a more sustained and steady development than their reference states and the European Union as a whole. The figures bring the following aspects to the fore:

a. The strength of the demographic development of the Balearic Islands and Malta, which have increased their population by over 20% in twenty years. The numbers for the Balearic archipelago are well above those of the average for Spain, with a turning point that can be detected at the beginning of the 1990s. The main cause for this is that a leading, expanding sector – tourism – pulls other related activities, such as those related to construction, along with it. As such, the progress in public works, co-financed by European funds and in a context of deep crisis of the construction sector – with negative growth rates which permeated the entire GDP in 1991-1993 – explains the colossal developmental phenomenon of this activity which in turn created a significant "pull effect" on the outside population, normally from outside the Union, although the presence of German residents is growing, in particular on the island of Mallorca. At the same time, the demographic development of Spain is much more moderate. Meanwhile Malta took off in a similar way: its growth is comparable to that of the Balearics, and stems both from the economic importance of the public sector in the island economy – civil service, shipyards – and from the progress made in the development of tourism. Moreover the Balearic Islands and Malta are leaders in population density figures as well, although the latter registers a much more acute level of congestion: 1,182 inhabitants per square kilometre, compared to an EU average of 117, and 162 for the Balearic Islands (the average for Spain is 80) or indeed 197 for Sicily (similar to the Italian average, which stands at 192). These figures give us a concise idea of an economic growth process which leaves little physical space unoccupied. Malta, with its surface area of 316 square kilometres, is much smaller in size than the island of Menorca, but has a far higher resident population. We are therefore faced with a clear situation of unsustainability, demonstrated by the demographic pressure.

b. The Sardinian and Sicilian developments corroborate greater expansion than that of Italy as a whole, but with lower rates than those of the Balearic Islands and Malta. The Corsican example reveals a stronger increase,

explained by the consolidation of services in the economic structure and the presence of a foreign resident population: in this regard, and according to Eurostat, Corsica (9.9%) and the Balearic Islands (8.4%) are at the forefront in terms of this population proportion.

c. The evolution of the GDP underscores the existence of two distinct paths of growth (see table 4, with data from 1987 to 2001, which mark the trend): on the one hand, the island economies with figures that are above or close to those of the EU average (Balearic Islands and Malta); and on the other hand, those which register an evolution that is below the development level of the European Union. This concurs with the demographic profile described above. Sicily has the weakest growth of all the islands, and is lower than that attained by Italy. For its part Sardinia is comparable to its nation state; and Corsica was lower than France at all times. The exception is the Balearic Islands: following a clear trend in its economic history, the archipelago's growth has, in general terms, exceeded that of Spain, emphasizing a process that began in the 1920s and which has always placed these islands among the top ten Spanish regions in relation to per capita income between 1920 and 2021.

Table 4. GDP of the most populated islands in the Mediterranean and comparison with their nation states (1987=100)

Years	Balearic Islands	Spain	Corsica	France	Sicily	Sardinia	Italy	Malta	EU
1987	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1988	114	115	105	106	104	107	108	109	110
1989	133	136	110	114	113	118	120	109	118
1990	152	153	118	122	126	130	131	134	124
1991	169	168	122	126	140	148	142	135	133
1992	179	175	128	133	142	150	143	146	138
1993	168	161	134	139	128	135	128	159	139
1994	168	160	141	146	128	137	130	175	146
1995	178	176	152	154	117	129	128	197	151
1996	193	189	153	159	136	149	148	208	159
1997	205	195	159	161	145	161	157	233	167
1998	219	207	168	168	150	166	163	248	175
1999	242	222	181	176	154	173	169	290	185
2000	263	240	188	184	163	180	177	330	197
2001	283	257	197	192	171	191	185	340	203

Source: drawn up by the author based on Eurostat data.

d. European islands have a highly specialised economic structure, both in the primary sector (agriculture and fishing), and in the tertiary sector

(tourism; see table 5). The shift towards tourism has led to the appearance of economic "diseases" (specifically "Dutch disease") resulting from a high level of maturity due to an exploitation of natural resources bordering on the limits. The secondary sector is not dominant, with the sole exceptions of Menorca and Malta, where industrial activities do still have a relevant presence in the production structure. However, the composition of their GDP determines a gradual process of economic tertiarisation over the last quarter of the 20th century.

Table 5. Economic and labour structures of the most populated Mediterranean islands, 1989–2001

		1989			1995			2001	
	I	II	III	I	II	III	I	II	III
EU–15							2.1	28.2	69.6
Spain				4.41	29.6	65.99	3.2	28.5	68.2
Balearic Islands	2.7	10.6	86.7	1.88	16.88	81.24	1.5	16.2	82.3
France				3.24	26.29	70.47	2.7	24.8	72.5
Corsica	2.7	17.4	80	3.04	15.44	81.52	2.5	14.1	83.4
Italy				3.24	30.06	66.71	2.7	27.8	69.5
Sicily			73.14	5.45	18.99	75.56	4.2	16.9	78.8
Sardinia	4.73	24.89	47.05	4.61	23.26	72.03	5.2	8.7	86.1
Malta				2.81	28.82	68.32	2.5	28.6	68.8
	Employment by sectors, 2001						**Unemployment rate, 2002**		
	(A)	**I**	**II**	**III**	**(B)**	**(C)**	**Total**	**Fem.**	**Youth**
EU–15	100.00	4	28.2	67.7	64.3	55.1	7.8	8.8	15.2
Spain	84.20	5.9	31.2	62.9	57.5	42.7	11.4	16.4	22.2
Balearic Islands	105.40	2	24.3	73.3	66.5	42.7	7.3	9.3	14.9
France	104.80	4.1	25.4	70.5	62.7	55.7	8.7	9.8	18.9
Corsica	79.90	7.5	12.2	80.2	42.3	36.1	13.3	18.3	44.2
Italy	100.10	5	31.8	63.2	54.5	40.9	9	12.2	27.2
Sicily	65.30	9.3	20.4	70.3	41.8	24.1	20.1	28.4	51.2
Sardinia	76.00	8.7	23.5	67.8	45.2	29.3	18.5	26.4	48.3
Malta	69.50	2.3	31.2	66.5	54.2	32	5.2	6.1	11

(A) p.c. GDP, 2001. EU–15=100.

(B) Total employment rate. Data from 2002.

(C) Female employment rate. Data from 2002.

Source: drawn up by the author based on Eurostat data.

2. Generic characteristics

Some generic characteristics are:

a. The loss of assets in agriculture on the Balearic Islands (from 2.7% in 1989 to nearly 1.5% in 2020), Sicily (5.4% in 1995 and 4% in 2020), Malta (2.8% in 1995 to a little over 2% in 2020), the continuance of Corsica at the same level (2.7% in 1989 and between 2 and 3% in 2020) and the slight recovery of Sardinia (4.7% in 1989 and just over 5% in 2020). We could say that the extractive sector, historically the backbone of these regional economic bases, has lost impetus, although it does still have a residual share which continues to be relevant, in terms of community aid and internal social articulation.

b. Uneven de-industrialisation, which can be seen in the Balearic regularity, the stability of Malta, the drop in Corsica and the slump in Sardinia, accounted for above all by the vigorous uptick in the services sector. The averages of the countries referred to are above the island figures in the industrial chapter, inferring this process of economic shifting towards the tertiary sector. The case of the Balearic Islands, with the examples of Menorca and the Raiguer area of Mallorca, take on a profile highly reminiscent of the characteristics recognised in industrial districts, with footwear as the driving force. The examples of Sicily and Sardinia exhibit more traditional scenarios, with significant relevance of the mining industry and some consumer goods sectors – textiles, agri-food and leather – but without the emblematic factories that at the forefront of more extensive processes. In a way, the economic dualism that cleaved Italian industry for much of the nineteenth century still persists.

c. The decisive development of services, apparent in all the islands. The growth in tertiary activities is essentially justified by the robust nature the tourism economy progressively acquired, especially in the less advanced economies; it was already crucial in some of the other areas observed, as in the case of the Balearic Islands, where mass tourism attained significant levels of consolidation from the second half of the 1960s on, turning them into a pioneering example of the tourism economy.

   The data relating to the labour market identify what has already been asserted: island economies tend to specialise in the primary and tertiary sector, and not in the secondary sector.

3. Reflections

Three reflections can be made:

a. These regions do not develop an industrial sector because of their low productivity, related to the lack of raw materials, and above all high production costs, made worse by logistical problems.

b. The high degree of specialisation in one sector makes these economies even more fragile than continental ones, and more so when their level of internationalisation is high. The most eloquent examples are those related above all to tourism-oriented economies: in these cases, the economic cycles are determined by the uncertainties that convulse the main outbound markets of tourists, and so it is feasible for the economic evolution of islands' nation states to be different to those of the islands in question, depending on international circumstances.
c. The employment market exhibits notable disparities between island economies. This can be seen quite clearly in precise indicators: the unemployment rate of Sicily and Sardinia (around 20%) is consistent with economies in crisis or with evident signs of low employment. In fact, these specific variables attain magnitudes that do not reach 50%, making Sicily and Sardinia comparable to Corsica, although the latter does have one exception in its favour: the higher level of integration of women in the labour market, which is extremely low in the cases of Sardinia and Sicily. Another datum aggravates the problem: the extremely high rate of youth unemployment in Corsica, Sicily and Sardinia, which is close to 50%.

In short, the data displayed appear to confirm a clear duality in the island economies analysed, allowing us to identify two clearly-defined groups. On the one hand, the more developed regions, the Balearic Islands and Malta, with internal processes that are also different and centred above all on a high level of urbanisation in the Maltese case – although the Balearics are increasingly trending towards a profile moving in the same direction – due to the importance of building activities in the economic structure. On the other hand, we have the less developed islands where the extractive sector weighs slightly more in the economy, low levels of industrial assets and an increasingly prominent advancement of services. The importance of mass tourism is certainly the economic element common to all of them – both richer and less developed islands – although we should point out that the level of development in the Balearic example is much more mature. In this regard, the clearest manifestation can be found in the exporting of capital to other areas with possibilities for developing tourism – the Caribbean, large urban enclaves, emerging countries like the Asian powers, with China at the forefront – and the ascent of Balearic hotelier capital to the top of world business rankings.

VI. Other indicators for measuring social and economic evolution

There are other measurement parameters which are also decisive for assessing the social ambit of an economic process. The most illustrative cases

refer to the areas of health, education, training and the environment (see table 6). Many of these aspects conceal a crucial factor for the positive evolution of a society: the training of human capital capable of leading change and structuring new experiences, with the aim of qualifying growth, making it more productive and securing developments aligned with better levels of well-being. But these indicators are not as eye-catching in the short term. All too frequently they have been seen as costs rather than effective investments, and so, since they have longer timelines – and therefore high opportunity costs in the short term –, they are usually pushed aside by public and business decisions that favour activities which allow for a faster visualisation of the alternatives adopted.

Table 6. Social indicators on the more populated Mediterranean islands

1. EDUCATION LEVELS	Education level		
	Low	Medium	High
EU-15	35.4	42.9	21.8
Spain	58.3	17.3	24.4
Balearic Islands	59.6	21.8	18.7
France	35.9	40.6	23.5
Corsica	58.9	26.1	15
Italy	55.9	33.9	10.2
Sicily	61.7	29.2	9.2
Sardinia	62.8	29	8.2
Malta	no data	no data	no data
2. STUDENT NUMBERS	**Percentages of students**		
	Primary	**Secondary**	**Higher**
EU-15	6.1	10.1	3.4
Spain	6.2	8	4.6
Balearic Islands	6.9	7.6	2.1
France	6.5	9.9	3.4
Corsica	6.1	9.1	1.8
Italy	4.9	7.7	3.1
Sicily	6.2	9.9	3.1
Sardinia	5	9.4	3.4
Malta	8.5	8.3	1.9
3. HEALTH AND ENVIRONMENT	**Hospital beds (100,000 inhab.)**	**Doctors (100,000 inhab.)**	**Kgs. SUW (per inhabitant)**
EU-15	no data	363	556
Spain	364.8	346	598.6

Balearic Islands	424	337	787.8
France	820.6	338	545
Corsica	986.6	902	no data
Italy	455.1	603	516
Sicily	375.8	632	478
Sardinia	461.8	660	500
Malta	759.8	312	549

4. RESEARCH AND DEVELOPMENT	Investment in R+D (% over GDP)	Applications for patents (*)
EU-15	1.98	153.6
Spain	0.96	24.1
Balearic Islands	0.25	15.6
France	2.23	140.3
Corsica	0.31	9.3
Italy	1.07	73.2
Sicily	0.87	14.2
Sardinia	0.7	11.2
Malta	no data	13

* *Applications for European patents (per million inhabitants). Average 99-00-01.*
Source: drawn up by the author based on Eurostat data.

Within this interpretative line, the following should be highlighted in the case of islands:

1. The limits of the public sector

Health and education, basic pillars of the welfare state, reach islands with more problems than for continental citizens. The territorial situation is one of repeated, accumulated neglect by central authorities towards their adjacent spaces. Thus, the stocks of public capital that exist on islands are always below continental averages, and private efforts and those of supra-national institutions have failed to resolve these problems. The Balearic Islands, for example, have social ratios below the Spanish average, despite the importance of the Balearic income and the private fabric that exists, in particular in the realm of health. Sardinia and Sicily have equally unbalanced data in comparison to the Italian average, and the allocation of significant resources from Brussels, as a result of these islands' being made priority objectives of the Union, has not sufficed to solve the issue. On the one hand political and economic history, and on the other, the recent attitude of central state and regional governments, help explain this situation. An accumulative process of investment neglect of islands therefore exists, which has resulted above

all in a lower level of coordination of the public services and infrastructures vital to improving their development and competitiveness.

2. Low educational level

One common feature of all Mediterranean islands is the low level of education in comparison to the European Union average, especially in post-secondary school and professional training. Over recent years these regions have been equipped with all kinds of educational infrastructures – including universities; but in some cases there is a shortage of a more rounded range of educational possibilities, and as a result a move to the continent is the solution adopted by families. These worrying situations can be observed in the degree to which the uppermost level of human capital is generated: consistently below the averages of the nation states and that of the EU, islands can claim the dubious privilege of being leaders in an evident scarcity of training opportunities. In all island economies, data indicating that they lag behind can be observed; but the most striking case is that of the Balearic Islands which, with their very high income levels and significant growth rates which contrast extremely favourably to those of the EU and Spain, remain at the back of the queue in terms of students enrolled in higher education – half of the Spanish average –, with figures similar to those of Corsica and Malta. The latter, remember, is the other instance of economic success, besides the Balearic archipelago.

3. The questioning of the theory of the relationship between human capital and economic growth

There can be no doubt that these numbers call into question part of the theory on the relationships that exist between human capital and economic growth. An analysis of the particular economic development models should help us to understand better. For the Balearic Islands, the significant expansion of the service economy has promoted the intensification of the workforce. This productive factor has low educational requirements, consolidating a growth process which is also historical, but with one notable difference to previous periods: this time it is supported by territorial expansion bases and larger increases in the vectors considered (tourists, overnight stays, works approved, kilometres of roads built, new urbanisations). The aforementioned model does not stem from a more skilled human capital, but from a relatively cheap workforce. And this has a negative effect on the known variables in R+D+I. The Balearic Islands, with an investment of 0.33% of the GDP in 2020 – 90% of which comes from the university (it is practically imperceptible in the private sector) – are a long way even from islands with much lower growth rates

and per capita incomes. Once again, the location of this group of islands is at the rear. In parallel, the dynamic labour markets, in particular in tertiarised economies, motivate people in the population group of 16 to 25 years of age to drop out of training courses. In this way, early entry into the labour market with elementary training bases can be observed. This in turn explains the fact that salary levels are lower compared to continental averages. One of the approaches of the European Union must be to reduce these development inequalities between the regions.

4. Measures to offset the costs of insularity

The European Union has explicitly acknowledged that island regions have unique structural problems. But the measures to offset the costs of insularity are non-existent. In fact, only four archipelagos have achieved this – those considered ultra-peripheral, or outermost regions, i.e.: the Canary Islands, the Azores, Madeira and Réunion. The European Parliament approved the Permanent Statute for the Ultra-Peripheral Regions, thanks to which these islands have special aid programmes. Specifically, the aforementioned islands have received 33% more financing from European funds than the other Objective 1 regions, with satisfactory results: the ultra-peripheral islands, which had a lower economic growth rate and a higher unemployment rate, have grown more than the rest of the European Union, at the same time as unemployment has dropped at a higher rate in their territories. The acknowledgement of the costs of insularity and approval of specific instruments to offset them has proven to be the right recipe for attaining the parameters described.

VII. The ecological constraints

The main scarce resource of islands is land. This situation is more severe in smaller regions, where the possibility of growth by physical expansion – in construction, for example – gives rise to more accelerated and visible congestion processes.

1. The floating population

The social infrastructures as a whole are confronted with a phenomenon that is common to all islands, to a greater or lesser extent: the existence of a floating population which places a strain on the demand for all kinds of public services, an effort that is not compensated for by better economic transfers from other entities or community funds.

2. Climate change

Correcting the ecological externalities is a challenge for island economies, an issue that is closely related to the huge challenge presented by climate change. This subject involves immense problems of all kinds, a central one of which is the political problem. The unequal scarcity of public economic resources on islands heightens the possibility of seeking them out in the form of structural or cohesion funds. The call for a fiscal policy has revealed itself as a methodology deployed in very specific circumstances – in the Balearic Islands, between 1999 and 2003; and since 2015–, as a way of capturing resources for a specific purpose. The example of the tax on overnight stays by tourists – incorrectly referred to as the "ecotax" – put in place in the Balearic Islands in 2002 strove to achieve this, by establishing an average rate of one Euro per overnight stay, collected by hotel infrastructures and with a modular payment system (in a similar fashion to income tax). The project, which remained in force for one year – it was abandoned at the end of 2003, when the regional government changed hands – represented a net income of around fifty million Euros, which were devoted above all to the purchase of extremely beautiful coastal lands, in order to preserve them. The impact on tourist demand, estimated at between 1% and 2% according to price elasticity analyses applied in the main outbound markets of tourists who travel to the Balearic Islands, was innocuous. The measure was resumed when the government changed again, and as of today, this tax is operational and levied on overnight stays. It secures resources for the regional treasury which can amount to over 100 million Euros.

It is undeniable that mature tourism destinations will have to consider formulae like the one described, especially if two factors are taken into account. Firstly, budget contractions in regions that are demanding better services and which experience uneven but tangible demographic growth. Secondly, due to a positive discrimination process based on the quality of the tourism product, in contrast to competitiveness in terms of prices. This implies more decisive commitments to protecting the environment, since tourists are increasingly predisposed to paying if they are guaranteed pristine environmental surroundings.

3. The pressure of tourism

Tourism variables are illustrative with regard to Mediterranean islands. More than 40 million tourists, with a permanent population of just over 12 million inhabitants. This is therefore a pressure that multiplies by three the needs of these social infrastructures which are so vital, or more so than those generated by cranes and excavators. The matter goes far beyond the aspects described above –

education, health – and extends to equally decisive factors: consumption of energy and water, generation of solid urban waste and negative externalities resulting, as indicated, from the growth of tourism. And so, energy is a vital element for the development of islands. Energy production is autonomous and separate from the continent. To the needs of the residents, we must add those of the tourists, in a process that spirals upwards year after year. Thermal energy production is usually the technology developed on all the islands to obtain energy that depends basically on an outside supply of oil products. Furthermore, water scarcity is a serious problem for some islands. The Balearic Islands are an illustrative example in this regard. Here, too, the importance of the floating population proves decisive in terms of consumption increases: nearly 200 litres per person and day in the bay of Palma area – the most populated on the archipelago, demographically speaking – underscores a clear vector of unsustainability, which has to be alleviated with desalination plants. And these in turn require fossil fuels for their commissioning and operation. As a result, access to water and energy is also conditioned by the frequent lack of suitable infrastructures for their supply. In short, on islands, the concept of sustainable development is more tangible than elsewhere.

In this regard, one concept that has been insistently publicised recently is that of saturation. Lately, the media have recorded, from various sources, a certain demographic congestion on Mediterranean islands, with the 2019 tourist season as the main reference. On this point, studies that certify or disprove these appraisals, which are often presented as subjective experiences (or with partial indicators) are a significant objective for social scientists, with the important complement of contributions from other, harder fields of science. Specialist literature already contains a significant compendium of works on these issues, pointing in one precise direction: the preparation of sustainability indicators which would first of all provide more accurate knowledge of reality; and which secondly, would constitute a fundamental database for decision-making in the public policy sphere.

4. The need for new indicators

Mediterranean islands need this new array of indicators to be available in a synchronized manner, in order to assess the level of impact of intensely tertiary economic growth on their regional fragilities. It is a case of choosing very specific, highly explicative variables, with easy – or at least not too complex – access, and which are not excessive, in order to avoid methodological difficulties. Specific surveys were undertaken for the Balearic Islands, for the period 2000–2015, with the objective, if pertinent, of being able to spread a uniform work methodology around Mediterranean islands as a whole. In the Balearic case – which we believe

could be extrapolated – work was carried out using ten basic indicators,[2] of both a chrematistic and a biophysical nature, and different statistical and econometric calculations were considered to evaluate the interrelationships between the variables considered. Table 7 shows three of the indicators proposed, in order.

5. Analysis of the period 2000–2015

On essential factor proves revealing in the evolution of these data: two clear phases can be detected in the period analysed (2000–2015), a first one including the years 20002007, and another one that starts with the Great Recession and continues until 2015. This distinction, while simple and expected, is important because it implies different behaviours in some magnitudes, inferring equally disparate readings of the impact of growth on the biophysical constants. One conclusion emerges: economic growth causes disorder – entropic situations, therefore, from the environmental perspective; but this assertion, which may appear extremely obvious, at the same time conceals different characteristics depending on the conjunctural stage analysed.

---

2 Consult: C. MANERA et alter, "Non chrematistic indicators and growth in the Balearic Islands, 2000–2015", *Symphonya. Emerging Issues in Management*, no. 1, pp. 85–99; DOI: http://dx.doi.org/10.4468/manera.perez.navines. S'ha fet un exercici consemblant per a l'economia de Catalunya: cf.: C. MANERA et alter, "Construction of Biophysical Indicators for the Catalan Economy: Building a New Conceptual Framework", *Sustainability*, 13, 7462.

The indicators are:

1. Water consumption (in cubic hectometres),
2. Energy consumption (in tons of oil equivalent),
3. Production of solid urban waste (SUW, in tons),
4. CO_2 emissions (in thousands of tons),
5. Gini Index,
6. GDP deflated to 2010 values,
7. GDP per capita deflated to 2010 values,
8. Salaries,
9. Price of work and cost of labour,
10. Demographic evolution.

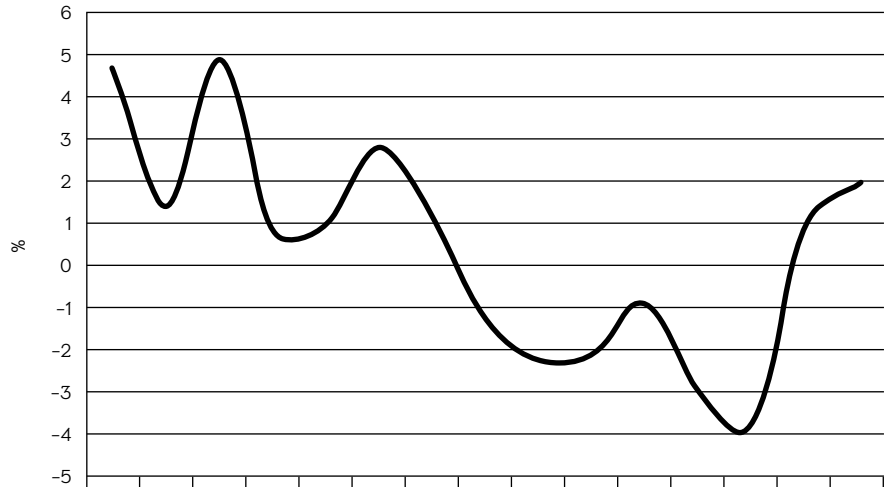
All of the sources worked on to obtain these variables are public. For example, for the Balearic Islands: Gini Index: IBESTAT (Balearic Institute of Statistics); water consumption: Regional Ministry for the Environment, Agriculture and Fisheries; energy consumption and CO_2 emissions: Regional Ministry for Territory, Energy and Mobility; SUW: Island Councils: GDP, GDP per capita and labour cost: INE; labour cost index for the Balearic Islands (ICLIB) and cost of labour: IBESTAT. The names of the regional ministries – which have varied with the changes in the regional government – were maintained at the time the data were gathered.

Table 7. Evolution of certain indicators for the Balearic Islands

Years	Energy consumption TOE	CO2 Emissions KT	Deflated per capita GDP € 2010 constants
2000	2,551,745	8,994	28163
2001	2660509	9284	28326
2002	2639664	9505	27486
2003	2789619	10779	26778
2004	2871532	10401	26514
2005	3023086	10513	26531
2006	3106753	10724	26455
2007	3135572	10773	26356
2008	3078856	10897	25893
2009	2951670	10565	24387
2010	2919635	10516	24084
2011	2833539	10040	23850
2012	2742233	9515	23282
2013	2675049	8577	22675
2014	2769375	8187	23074
2015	2711007	8402	23409

Source: see footnote number 2.

Graph 4. Average growth rate in the Balearic Islands water consumption + energy consumption + CO2 emissions + SUW



	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Serie2	4,64	1,41	4,85	0,86	1,00	2,80	1,09	-1,32	-2,21	-2,07	-0,89	-2,99	-3,69	0,91	1,94

Source: see footnote number 2.

6. The evolution of the Balearic Islands in the period 2000–2015

For the case of the Balearic Islands, from 2000 to 2007 the evolution of the biophysical indicators exceeds that of the GDP, indicating that the Balearic economic growth rate calls for a high consumption level of energy, water and CO_2 emissions. In fact, the reduction in the GDP implied the contraction of these variables, as was recorded, moreover, as a result of the pandemic crisis in 2020. Some specifications must be made:

a. After the Great Recession, there was a drop in energy consumption per inhabitant, as well as a slight drop in SUW production. CO_2 emissions per inhabitant fell after 2004–2005, until 2013. This is to say that the incorporation of the population into the model infers either possible control or redirection of consumption; or perhaps, improvements in technological efficiency. These aspects need to be investigated.
b. The latter point is proven by the intensity figures calculated. The energy intensity of the economy fell after 2005, following on from a period of expansion from 2000 to 2005. The reduction is obvious until 2015. In terms of solid urban waste, the intensity trend is downwards throughout the entire period: the drop is more evident in the 2000–2010 phase, and intensity expands from 2011 on, and in particular when a clear growth in GDP is discernible.
c. The average growth rate of consumption of water, energy, CO_2 emissions, and production of solid urban waste (see graph 4) remains at high levels – although they do oscillate a great deal – between 2000 and 2007. The Great Recession infers negative rates with a change in trend from 2014 on, when the economy recovers.

7. Proposals for improving the sustainability of island economies

Several questions arise from the above, questions that are absolutely pertinent for the island economies of the Mediterranean: how can a service economy be made more sustainable? What is its carrying capacity? These two questions are simple to formulate, and comprehensively affect the economies as a whole; but they are difficult to answer. A broad set of biophysical indicators is available for the Balearic Islands, as we have mentioned. The materials in question are extremely dispersed, uneven and above all excessively abundant, and sometimes they are not very illustrative. This makes it difficult to apply them to public policies, since there would need to be a firm commitment to keeping the data collection and systematisation procedures active on the part of the authorities. This series of instruments would be decisive for arriving at a more suitable, holistic diagnosis. And without a doubt this affects all the Mediterranean islands: this is the challenge.

In this regard, certain general yet indispensable factors must be highlighted as an essential frontispiece for economic policy actions:

a. Halt uncontrolled urban development. The construction that takes place over much of the surface of Mediterranean islands has reached growths of nearly two digits, in periods that are not so remote; all of this suggests a debasement of islands' main asset – natural heritage, their natural capital – and the possible loss of tourism segments which demand that greater care be taken over protecting the environment.
b. Resize the economic drivers, in line with the specific reality of each island. In the most severe cases of tourism congestion, for example, this implies the need to eliminate obsolete places, a decision that has to be shouldered by the business sector and public authorities; and secondly, the relocation of construction assets to property rehabilitation activities, a process that should be coupled with a training strategy and significant public economic support.
c. Grow on sustainable bases. If island territories are not seen as a scarce resource, it will be impossible to develop initiatives that are respectful of an environment which represents the primary currency towards the outside world. Only quality policies which dignify the natural surroundings and urban and service spaces will enable us to attain competitiveness in a mature destination like the Balearic Islands or Malta; or focus on improving the development models on other islands with less tourism activity.
d. The urgency of leadership. The public authorities must lead this entire process. But the leadership function is not synonymous with shouldering all of the responsibilities that stem from it. For this aspect, it is urgent that, in compulsive growth policies, other formulas be collated as a way of feeding municipal budgets without constantly having to play with the territory as a central mechanism for income. As we can see, the issue affects the public sector, and specifically the regional and central spheres. But at the same time the business sector must become involved, without seeking double amortisations of investments already made or eluding direct cost responsibilities. The instruments available at present, which are well known, are many: from the possibility of rethinking new regional directives and ecological taxation, to the application of reconversion plans – with Next Generation aid –, the range of actions is broad: with public–private collaboration. But this calls for a principle–based approach: intervening on the parameters of local productive systems forcefully and decisively, and adopting the coordinates of the "district" economies, i.e. those based on consensus on economic planning with the intervention of all

the stakeholders – as has occurred in other economic recession processes in Italian, German or North American regions – with one clear strategic objective: making a qualitative leap which would overcome the current conditions of obstruction. However, because of all this, we must be clear about the following axiom: without leadership it will be difficult to access a scenario of complicity which is by no means simple, despite being a plausible, proven pathway – we are not speaking of theoretical "modelling" here – in order to tackle the structural problems of island economies.

e. A policy of business clusters, grouping of companies of different sizes which nevertheless work with common horizons. On this point, the existence of collaboration environments depends on the pooling of the information available, inter-company synergies, with a transparent notion of inter-clusters, and clear pillars: offer of services, planning, providing added values, learning by design, facility of distribution, taking advantage of experience. This is what shapes a new model of growth, where the tertiary sector becomes diversified, overcomes the traditional direct services phase and is elevated to the quaternary and quinary stages which have new information technology and communication as a central component. The economic policy island governments can deploy are endogenous, important, local; but because of all the traits we have set out here, islands need the complicity of the European Union in order to consolidate processes of change geared towards securing greater well-being for their citizens.

VIII. Final recapitulation

The data presented confirm one general conclusion: there is no common pattern of island growth in the Mediterranean. In the analyses considered, we can discern two situations which account for different development paths, leading to what may be perceived as an economic dualism: some islands – the Balearic Islands and Malta – which are clearly separated from the rest; and others – Sicily, Corsica and Sardinia – as exponents of the remaining, more backward island groups, which have a lower growth rate than the average of their nation states and the EU, and which require regular community funds to offset their lack of development. The preceding pages do not contain an in-depth study into remote economic histories; their focus of attention was based on a recent period of time, pending more exhaustive research which would provide better understanding of the different island development paths. But at the same time, it is important to

point out one substantial question, which helps explain the positive discrimination of the economic evolution of some islands over others: development has more to do with mobilisation, and knowing how to make the most of the resources available, than with "generating them" from scratch. Growth mythology has placed particular emphasis on the provision of resources and technological vectors as a great stimulus package to raise up modern economies. By contrast, the wealth of other situations, other processes in which the absence of "classic" determining factors – energy inputs, new technology, enterprising governments – was patent, has been ignored by the unambiguous industrialist vision of economic growth. But this is also related to contextual social, institutional and cultural conditions, which lead towards a fundamental premise: making profit from intrinsic capacity.

Frequently, these are positive factors which are diffused and immaterial: a "know-how" with little correlation to human capital training indicators or abundant supplies of raw materials and machines. We should also point out that any authentic development is intrinsically imbalanced in a given situation and therefore, in a way it is unique, unrepeatable and unpredictable: in short, a large explanatory shadow cast over the optimistic forecasts which tend to impregnate the large growth models.

With reference to this, perhaps the most studied model is that of the Balearic Islands. Here, experts have at times become excessively entangled with exploring the level of industrialisation, or non-industrialisation, before mass tourism when – taking the materials available into account – the invitation was more abundant, deeper and more irrefutable, with one firm, convincing conclusion: in this archipelago we also find the historical genesis of an original, characteristic growth model in which a tangible, competitive manufacturing response in the internal and external markets existed alongside commercial agriculture and close links to the world of farming and industrial transformation. This socio-economic process cannot be properly understood without this commercial perspective, which qualifies the model and redirects it in accordance with the impulses of demand and adaptation to these local economic agents. The trademark of this pattern of development is not the inter-sectoral composition of the response – the sectoral divisions of Colin Clark, while immensely helpful, may be insufficient in this case – but rather the capacity to take advantage of commercial links with the outside in order to generate new opportunities; the flexibility of the workforce – a readiness to move from one sector to another, and one activity to another, favoured by the strategy of capital – was the best asset here. This is the Gordian knot of an economic growth pattern which, if measured in conventional terms based on per capita income, always positions the islands among the top ten regional economies of Spain, between 1920 and 2020 (albeit with losses due to declining

yields since 1985, an issue which transcends the objective of this study). Almost a century of leadership, which only seems to be observed and applauded when mass tourism emerges, accepted as the great redeemer of poverty. But there are solid, decisive grounds which justify this explosion. Because the originality of the Balearic Islands was, perhaps, down to knowing how to turn insularity into a series of creative, innovative elements, unprecedented in other island economies of the Western Mediterranean, which came much more from below than from above, and dealt with the positive and negative circumstances of each period.

The wealth of the Balearic Islands has reached this developmental point, with all the undeniable internal contradictions and advances, via a long sequence with a wide range of repercussions, external economies, and concatenations. The historical process was crucial for subsequent development: these coordinates of economic gradualism question the segmented vision of economic history and the implicit premises of the more popularised models of economic theory, in which technological change or direct access to natural resources were both indispensable factors for sustained progress. In the Balearic example, what we are facing is not improvisations in economic growth, moved by events that are more or less random. Rather the contrary is the case: decisive symbioses exist between investments and the complex picture of all kinds of decisions made in the different historical periods.

We can extract important lessons for other groups of islands from this model, concentrated on one relevant fact: economic growth has a positive effect on the surroundings, but it also gives rise to contradictions and externalities which penalise future development. On this point, "Balearization", understood as a process that began in the 1960s and which consumed a great deal of territory, scarce natural resources, one of observing triumph through the strict prism of physical expansion, is not a recipe that is automatically applicable to other latitudes, or to other islands. The maturation of the model is relatively rapid – less than fifty years – and new challenges arise, resulting from oversupply in the tourism market, congestion of infrastructures – both the more tangible ones and those of a social nature. In addition to this we have a structure of comparative costs – the appearance of other destinations which are more competitive in terms of wages and labour and environmental legislation –, which open up new perspectives (quality being the most urgent one, without a doubt) for the applied economy and economic policy.

CHAPTER III

Insularity and civil society: the vision of the economic and social councils*

Ferran Navinés Badal

Advisor to the ESC of the Balearic Islands

Josep Valero González

Secretary General of the ESC of the Balearic Islands

* We are grateful for the collaboration of the documentalist of the ESC of the Balearic Islands, María Lourdes Calero Martínez, during the research on the documentation referenced.

Economic and Social Councils are consultative bodies which legally represent organised civil society. They have no decision-making capacity, but their recommendations and opinions are agreements formed with the dialogue and consensus capacity of their representatives. For this reason, the public institutions would be wise to take the resolutions of ECSs into account, although they have no legal obligation to include them in their actual policies. In this article, we review the contributions of the European Economic and Social Committee and the ESC of the Balearic Islands to the debate on the problems of islands and regarding the costs of insularity. The law and policies always lag behind social demands. Unfortunately this is also the case for the subject in hand.

I. Background of the regional and insular situation of the North-West Mediterranean: the two Economic Conferences of the North-West Mediterranean

On 10, 11 and 12 June 1985 Barcelona hosted the I Economic Conference of the NorthWest Mediterranean[1] organised by the Congress of Catalan Culture Foundation with the collaboration of the Obra Social "la Caixa" de Barcelona cultural project. This first Conference was extremely important, for the number of participants, with more than one hundred and seventy registered; for the number of studies presented; and for its political relevance, as it was inaugurated by Pascual Maragall, the mayor of Barcelona, and closed by Jordi Pujol, the President of the Government of Catalonia. It was also attended by a significant number of representatives of the Balearic Islands, in the Organising Committee, with the participation of professors from the UIB (Eugeni Aguiló, Bartomeu Barceló, Ferran Navinés (also a member of the Management Committee), prestigious economists renowned for their regional analysis of the Balearic Islands such as Miquel Alenyà, and Gregori Mir, as a representative of the Congress of Catalan Culture Foundation).

This presence of representatives of islands in the Organising Committee, the Management Committee and the governing bodies of the Congress of Catalan Culture Foundation was noted in the section devoted to analysing the current

1 I Economic Conference of the North-West Mediterranean. A: Works by the Catalan Geographical Society. 1985. No. 4, p. 193-194. ISSN: 1133-2190.

situation and the economic characterisation of this new, peculiar Euroregion which sought to define itself around the large metropolitan areas of Barcelona-Lyons-Milan-Rome. Within these defining characteristics, reference was made to the economic subordination to Northern Europe, the fact of belonging to Southern Europe and the Mediterranean basin, the hegemonic role of this new Euroregion within the Mediterranean basin, its production structure which competed with the interior and was complementary to the outside, and, inevitably, explicit reference was made to the characterising island status, in the following terms: "This North-West Mediterranean arc, however, embraces not only the coastal areas and the corresponding seaboard, but also a peculiar island status which characterises the entire region. And the Balearic Islands and the islands of Corsica, Sardinia and Sicily are a significant, inseparable part of it. This island status highlights not only the phenomenon of tourism and a bucolic nature that has been overcome, but also the need for air and sea communications with the bordering continent, and their dependency on it for many provisions and economic supplies. (...) Given their evidently peripheral situation compared to the other areas within the North-West Mediterranean arc, the existence of island status calls for special treatment (European Coastal Charter) (...) In any case, their characterising capacity resides in the fact that they lend an even greater dose of "Mediterranean-ness" to the aforementioned arc".

Twenty-six years later, on 6 and 7 June 2011, Barcelona hosted the II Economic Conference of the North-West Mediterranean[2], this time organised by the Congress of Catalan Culture Foundation, the University Institute of European Studies and the Department of Geography of the UAB. The Economic and Social Council (ESC) of the Balearic Islands also played an important role in organising it[3].

This active participation by the ESC of the Balearic Islands in the II Economic Conference of the North-West Mediterranean could be observed both in its Advisory Committee, with the participation of Ferran Navinés as economic advisor to the ECS of the Balearic Islands, and in the closing ceremony, in which Llorenç

---

2 II Economic Conference of the North-West Mediterranean [online]. Diputació Barcelona. 2011 [consult: 17/09/2022]. Available: https://www.diba.cat/documents/228621/5e117ef4-50ca-49fc-ac32-39b1bbd4f251.

3 See:
http://www.caib.es/sites/ces/ca/n/reunion_de_coordinacion_de_la_ii_conferencia_economica_de_la_mediterrania_nord-occidental-36236/.

Huguet took part as president of the ECS of the Balearic Islands. It was also noticeable in the content of two of the eleven work groups, i.e. those devoted to "Cost Management: the Integrated Coastal Zone Management programme (ICZM)", with the participation of Amy Diedrich of the SOCIB (Balearic Islands Coastal Observing and Forecasting System), which presented Opinion 5/2007, on the System of Indicators for the ICZM of the Balearic Islands[4] as an example of good practice, on a European level, of the cooperation of science with organised civil society; and "Challenges of Insularity", moderated by Miquel Rosselló in the role of vice-president of the CIM (Mallorca Island Council). This group included speakers from the Balearic Islands – Jaume Garau, Director General of European Funds of the Government of the Balearic Islands, and Joan Gual de Torrella, as president of the Mallorca Chamber of Commerce and the INSULEUR network of insular chambers of commerce.

With regard to the diagnosis of the work group on insularity in the Mediterranean, we should underscore all the aspects that characterise these islands, such as: the fact that they do not have special taxation systems like the ultra-peripheral islands such as the Canaries; shared problems – transport costs, energy provision, water supply, urbanisation versus environmental vulnerability, crisis of the agricultural and industrial sector, trend towards tourism as a monoculture, low levels of education, ageing of the population and the singling out of the scenery as their primary resource. Another part of the diagnosis worth highlighting is the absence of a European policy for the Mediterranean, inefficient assertive action to defend rights before European authorities in spite of the existence of useful instruments (Euroregion Pyrenees-Mediterranean, INSULEUR, RETA, etc.), lack of European policies in the fields of insularity, sustainability and protection of the sea, such as propositions regarding the need to create a Euro-Mediterranean Union, to achieve recognition of insularity and greater autonomous control of islands' airports, to amortise obsolete tourism products, to find economic diversification mechanisms, and to advocate a relevant role for universities in the fields of research relating to the environment, energy, fire, fishing, etc. and in the knowledge economy.

---

4 Opinion 7/2007 of the Economic and Social Council of the Balearic Islands, on the System of Indicators for the Integrated Coastal Zone Management (ICZM) of the Balearic Islands. Available: http://www.caib.es/sites/ces/ca/n/52007_-_relatiu_al_sistema_dindicadors_per_a_la_gestio_integrada_de_la_zona_costanera_gizc_de_les_illes_balears-7582/.

II. The approach of the ESC of the Balearic Islands

1. The organisation of the two Conferences on the Euroregion

The ECS of the Balearic Islands organised the I Conference on the Euroregion on 9 and 10 June 2005 in Palma.[5] It was supported by the Commissioner of the Government of the Balearic Islands for the Euroregion Pyrenees-Mediterranean, and the ECSs of the Euroregion played a relevant role in it. They were represented in the closing ceremony of the conference with interventions by Joan Canals Oliva, Vice-President of the CTESC (Labour, Economic and Social Affairs Council of Catalonia), Ángela López Jiménez, President of the ECS of Aragón and Jean-Lois Chauzy, President of the ECS of Midi-Pyrénées.

It is true that this first Conference on the Euroregion did not deal specifically with the problem of insularity, but it did touch, in a relevant manner, on the synergies the Balearic Islands could extract from the potential consolidation of the Euroregion, as a way of improving their levels of well-being, in terms of the new knowledge society, economic potential and flows of external commerce, or indeed improvement of transport infrastructures.

The second Conference on the Euroregion[6] was held in Palma on 25 and 26 September of 2008, organised by the ECS of the Balearic Islands, the Regional Ministry of the Presidency and the DG of External Action and Affairs with the EU of the Government of the Balearic Islands, as well as by the Pyrenees-Mediterranean Euroregion itself. These two conferences provided continuity for analysis of the synergies and potential that consolidation of the Euroregion might have for improving the standards of living and well-being of its citizens in the areas especially devoted to strengthening cooperation of ICT and promotion of new tourism firms and products, and also placing value on cultural products. Another area analysed was the importance of sustainability and environment in regions that specialise in tourism. This second conference saw the participation in the closing ceremony of all of the ECSs of the Euroregion: Balearic Islands, Midi-

---

5 See: http://www.caib.es/sites/ces/ca/publicacions-575/archivopub.do?ctrl=MCRST16ZI29749&id=29749.

6 See: http://www.caib.es/sites/ces/ca/publicacions-575/archivopub.do?ctrl=MCRST16ZI239383&id=239383.

Pyrénées, Languedoc-Roussillon, and Catalonia. The most important result of this conference was the support of the Presidency of the Euroregion in reaching a joint declaration of all the ECSs of the Euroregion, to establish an ECS network within it, which was set up in the year 2009.

2. The ECS reports on the economy, labour and society of the Balearic Islands

The ECS reports on the economy, labour and society of the Balearic Islands are the most exhaustive source of information available on these three areas for the periods 2001-2011 and 2017-2021. The Economy section contains a chapter devoted to transport, and in the 2017 edition there is a "Segment" signed by professor José Luis Groizard on "An introduction to the study of the costs of insularity of the Balearic Islands"[7].

This segment highlights three aspects: the disadvantages of insularity; the quantification of the costs of insularity; and insularity policy. In relation to the first point, the conclusion is reached that "there is no single model for understanding the effects of insularity on economic activity and well-being", as a result of which "empirical studies acquire great relevance" (p. 277). As a result, the second aspect of the segment is devoted to presenting some empirical studies devoted to quantifying the costs of insularity, like the one carried out in 2014 by Groizard, Marqués, Roselló, Santana, entitled *Estimació dels costos d'insularitat de les Illes Balears [Estimate of the Costs of Insularity of the Balearic Islands]*; or the one conducted in 2016 by Bru, Groizard, Oliver and Santana entitled *Els costos d'insularitat de les Illes Balears: avaluació de polítiques actuals i propostes de futur [The Costs of Insularity in the Balearic Islands: an Evaluation of Current Policies and Proposals for the Future]*. The 2014 study predicts that "in relative terms, insularity makes the weekly shop in the Balearics from 17% to 20% more expensive than in the rest of Spain's autonomous communities, while exports confront tariffs of nearly 100%, and concludes that "the results leave no doubt that island regions suffer a substantial disadvantage in commerce compared to continental regions" (pp.277-281). In relation to the third point, on insularity policy,

---

7 GROIZARD, José Luis. Una introducció a l'estudi dels costos d'insularitat de les Illes Balears. In *Memòria del CES sobre l'economia, el treball i la societat de les Illes Balears 2017*. P. 274-285. ISSN 1889-9250. Available: http://www.caib.es/sites/ces/ca/l/memoria_socioeconomica_i_laboral/2017/.

the study highlights the fundamental role of the special economic arrangements of the Balearic Islands (Règim Econòmic Especial de les Illes Balears – REIB) in relation to regional cohesion policy in the case of the archipelago. It reminds us that in the REIB of 1998 "37 actions were included, among which there were two that stand out because of their relationship with the costs of insularity: the passenger transport discount programme, and the subsidy programme for transportation of goods". It also highlights other actions, aside from the REIB, e.g. the public service obligations (OSP) of transportation of people, such as the Maó–Madrid air route, the construction of infrastructures and port and airport policies. In relation to the passenger transport discount programme, it points out that "unfortunately, the Ministry of Development does not evaluate the effectiveness of the subsidy programme and there is no quantitative response in this respect" (...). The regional government also has a subsidy programme for the transportation of goods. Although this programme is less well known, its design problems and the lack of funding are a clear example of the failure of insularity policies". In the 2016 report, two alternative mechanisms are suggested to help ensure that the discount is enjoyed by the passenger and not the transport company, to prevent incentives for these companies to inflate their prices. Similarly, action could be taken on the subsidies for the transportation of goods, by decoupling the discount from the price and introducing a unit discount per linear metre (or ton of goods), or establishing limits to the subsidy amount. Alternative instruments are also proposed, like those applied to Ceuta, Melilla and the Canary Islands, consisting of applying a special VAT for the Balearic Islands (pp. 281–285).

3. The ESC of the Balearic Islands. Its role in the construction of multi-level governance

The ESC of the Balearic Islands is a consultative body recognised in the Statute of Autonomy as a representative of organised civil society in our autonomous community. It is composed of 12 representatives of the most prototypical employers' association (9 from CAEB and 3 from PIMEB Confederation), in what is called group I; 12 representatives of the trade unions with at least 10% of union delegates in the Balearic Islands (6 from UGT and 6 from CCOO), known as group II; and 12 representatives from what is known as group III (1 expert appointed by the regional government, 4 experts appointed by each Island Council, a social economy representative, a representative of the town councils proposed by FELIB, a representative of the agricultural associations, a representative of the fisherpeople's associations, a representative of the environmental defence bodies, a representative of the university, and a representative of the consumer associations.

The ECS was created in the year 2001 and its functioning was suspended in the year 2012, after the government in office at the time argued that it needed to cut back on expenses. It resumed functioning in July of 2017. One of its first tasks was to recover the ECS network of the Euroregion, now called the Euroregion Pyrenees–Mediterranean. As well as recovering the Euroregional ECS network, comprised of the CESER Occitania, CTESC Catalunya and the ESC of the Balearic Islands, the Palma declaration of 25 March 2019 issued a call to Save the Mediterranean and launch collective action to fight plastic pollution in the Mediterranean.

This action became consolidated with the international event held in Montpeller on 29 September 2022[8]. Representatives of our institutions, our research centres, our companies, and of the NGOs from the islands which fight against plastic pollution shared their experiences of good practice with colleagues from the Euroregion and the Mediterranean as a whole.

Aside from its intrinsic value, this gathering approved a joint declaration of the ESCs of Andalusia, Murcia, Valencian Community, Catalonia, Balearic Islands, Occitania, PACA region (Provence–Alpes, Côte d'Azur) and Corsica, on the need to coordinate the efforts of civil societies to combat pollution in the Mediterranean and the heating caused by climate change. It also intends to propose coordination of the network of research centres and civil entities of these regions that work on these subjects, and hold a yearly meeting to assess results.

The aim is to ask the respective regional governments for their complicity in coordinating civil society action within the framework of the North–West Mediterranean arc. Such coordination would aspire to impact the whole of the Mediterranean space. As a result, the aim is to request a conference of states to deal with the urgent need for measures to be taken to save the Mediterranean.

The international projection of the ESC of the Balearic Islands is included in the framework of the Balearic Islands' international strategy of: having a vocation for proactive intervention in the European framework; strengthening the visibility of insular problems in the EU; taking the position of the Mediterranean islands into account, as a border between the northern and southern shores of this sea; establishing different multi–level alliances, in order to confront the strategic challenges of our islands; reinforcing the prominence of organised civil society in the design and execution of public policies.

---

8 See: http://www.caib.es/sites/ces/ca/salvem_mediterrania/?mcont=144428.

III. European macro-regional strategy: The Mediterranean and insularity. The recommendations of the European Economic and Social Committee

1. The principle of subsidiarity

The European Economic and Social Committee (hereinafter EESC) is a consultative body of the European Union which has issued several different opinions on insularity. In this regard, it complements another consultative body, the European Committee of the Regions, as both bodies recall the importance of the principle of subsidiarity in the construction of Europe, and the need for good multi-level governance practices in the European Union to keep this principle in mind at all times. That is to say, whatever can be achieved through the closest institution to the citizen should not be undertaken by a higher territorial institution.

But the European Union starts out on the premise of the reality of current states as the political and legal base on which the Union is founded. The principle of subsidiarity is easy to apply when it is a matter of defending it from the states with respect to the Union. But it is more complex when it is a question of the role of multi-level European governance over the role of town councils, intermediate bodies or those of the regions. The different structures of the states allow for significant differences in administrative powers between these bodies. Despite all this, every state in the Union has its regions recognised, through either political or administrative criteria. And they are all present in the European Committee of the Regions. They have no power of decision, but they do have the power to make their problems known, and have their voices heard.

That which does not give you a right, may give you political initiative. And often insistence, solid arguments and lobbying end up bearing fruit which is at times imperceptible – and other times faster to appear – in the official discourse of the European institutions. And more importantly, it appears in some regulations or directives.

2. Macro-regional strategies and the Mediterranean

For years now the EESC has defended the need for macro-regional strategies in the EU, and more specifically, in the Mediterranean region[9]. And that such a

[9] Opinion of the European Economic and Social Committee (own-initiative opinion) CES3017-2013_00_00_TRA_AC _EN *Towards an EU Macro-Regional Strategy to develop economic, social and territorial cohesion in the Mediterranean.* Available: https://webapi2016.EESC.europa.eu/v1/documents/ces3017-2013_00_00_tra_ac_es.doc/content.

strategy should have three sub-areas, recognised by their specificities – the Western Mediterranean, the Eastern Mediterranean, and the central Adriatic-Ionian region. The Balearic Islands fit into this specificity of the Western Mediterranean.

In the year 2013, the EESC considered that a macro-regional strategy for the Mediterranean should be based on three growth pillars: *Smart growth* fostering a knowledge-based economy supporting innovation and new technologies; *sustainable growth* promoting a greener, more competitive economy, and *inclusive growth* promoting an economy with a strong emphasis on job creation and poverty reduction to support social and territorial cohesion.

In February of 2015[10] the EESC set out the criteria that it considered to be "prerequisites" for achieving good macro-regional governance: strategic planning capacity; a reliable database specific to the region concerned and analytical capacity; a suitable executive agency; a comprehensive system for monitoring both planning and implementation; adequate communication resources; the requisite adaptability; and the indispensable transparency in its activities, in order to ensure accountability.

It seems evident that these general principles have not materialised with any effective macro-regional body. The Euroregions alone, with a more limited territorial space and the possibility of having a European legal personality, appear to be the only stable macro-regional space in which this governance can be attempted. The Mediterranean islands have to participate in these spaces, but they are insufficient to deal with the specific problems of island status.

3. The EESC and insularity

At the same time, the EESC has discussed the problems of insularity in the European Union in different opinions. Problems which take on a specific and fairly commonplace dimension in all Mediterranean islands. In the opinion of the EESC of March 2012[11] on "Specific problems facing islands", some of these are pointed out. The scale of their internal markets and the difficulty in competing on an equal footing with the single European market; energy difficulties; the absence of critical mass for certain research policies; water scarcity; over-dependence on primary

---

10 Opinion of the European Economic and Social Committee (own-initiative opinion) ESSC-2014-02544-00-00-AC-TRA *Macro-regional strategies across Europe*. Available: https://webapi2016.EESC.europa.eu/v1/documents/eesc-2014-02544-00-00-ac-tra-es.docx/content.

11 Opinion of the European Economic and Social Committee (own-initiative opinion) CES813-2012 *Specific problems facing islands*. Available: https://webapi2016.EESC.europa.eu/v1/documents/ces813-2012_ac_es.doc/content.

monocultures or tourism; transport difficulties and dependence on sea and air transport; competitiveness difficulties in the Common Agricultural Policy (CAP); lack of occupational training infrastructures...

In the opinion "A better integration in the internal market as a key factor for cohesion and growth for islands"[12] the importance of collating and updating statistics on islands is highlighted once again, as a prerequisite for designing and applying any community policy relating to islands. Sufficient and reliable statistical data and relevant indicators are required. This is also needed to detect cases of double or triple insularity.

The mirage of a single market, understood as equal opportunities for free circulation of goods, people, capital and services, for all European citizens, comes up against the reality of the territorial discontinuity of islands. The single market is not, and never can be, uniform. And as a result, we enter the terrain of the debate on offsetting which, in the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), translates into article 174, which recognises island regions as places with specific disadvantages that require special attention.

In March 2017 the EESC approved the opinion "The islands of the EU: from structural handicap to inclusive territory"[13]. It reiterates that in "key policy areas such as the single market, competition policy, transport policy, rural development policy and fisheries policy, as well as EU initiatives and programmes supporting education, training, youth and sport policies must be applied with a greater degree of flexibility when it comes to island economies". And that partnership and multi-level governance must be further strengthened in the post-2020 period.

The *strengths* of islands are the quality of life, the presence of a high density of natural and cultural capital, and the fact that the strong cultural identity represents intangible levers which should be exploited to create new wealth and employment in the islands.

Their *weaknesses* are accessibility, public interest service, private services and networks, economies of scale and market organisation.

---

12 Opinion of the European Economic and Social Committee EESC 1214/2008 *A better integration in the internal market as a key factor for cohesion and growth for islands*. Available: https://webapi2016.EESC.europa.eu/v1/documents/ces1214-2008_ac_es.doc/content.

13 Opinion of the European Economic and Social Committee (exploratory opinion) EESC-2016-05508-00-00-AC-TRA *Islands in the EU: from structural handicap to inclusive territory*. Available: https://webapi2016.EESC.europa.eu/v1/documents/eesc-2016-05508-00-00-ac-tra-es.docx/content.

They have *opportunities* such as the demand for quality of life, quality and safe food products; specific-interest tourism and residential services.

And *threats* can be identified regarding climate change, globalisation, economic crises, rising energy prices, water scarcity, soil degradation and extinction of fishing stocks.

Of the range of different proposals in this opinion, we should highlight the need to review the functioning and efficiency of public services to ensure regular connections with island territories; the need to launch an in-depth study on the extra costs of insularity and for these to be taken into account in the European institutions when applying the policies of the Union. But perhaps the most notable part is when it says "the way forward to transform these challenges is to harmonise and improve the balance between economic, environmental and social sustainability, by applying a 'holistic approach' aimed at implementing the concepts of 'Quality islands', 'Green islands' and 'Equal opportunity islands'." The circular economy is a priority for European islands.

It also says that "the challenges that EU islands will have to face during the coming years will also require a greater participation of civil society and social partners in the process towards a "new strategy for islands", as well as an entrepreneurial system bolstered by measures designed to improve SME competitiveness. This is why public and private economic stakeholders, the social partners and the various components of organised civil society must have know-how concerning EU policies, programmes and funding opportunities, through ad hoc training programmes, organisational support and technical assistance".

The opinion on the "Economic, social and cultural rights in the Euro-Mediterranean region"[14] mentions that "At present, civil society organisations in the Mediterranean are forums for inclusion, participation and dialogue with public authorities, including local authorities, with the aim of promoting economic, social and cultural rights in the Mediterranean region. The EESC considers it necessary to *strengthen the role of ESCs* where they exist and to *encourage countries without ESCs to set them up* by intensifying synergies between the various actors involved. In order to promote these rights, the ESCs and economic and social organisations need to develop partnerships so as to make them more realistic and effective".

---

14 Opinion of the European Economic and Social Committee (own-initiative opinion) EESC-2017-02357-00-02-AC-TRA *Economic, social and cultural rights in the Euro-Mediterranean region*. Available: https://webapi2016.EESC.europa.eu/v1/documents/eesc-2017-02357-00-02-ac-tra-es.docx/content.

IV. For a holistic, ecosystemic vision of the island status

Although significant progress has been made, the Balearic Islands still lack a shared strategy regarding where we want to go as a society, and what means we should equip ourselves with to achieve it. We must remember that we are an archipelago comprised of four very different, and differentiated, islands. The ESC of the Balearic Islands has provided a wealth of documentation, of which better use could be made. We refer to opinion 5/2020 of the ESC, approved unanimously, on "Future economic, social and environmental vision for the societies of the Balearic Islands on the Horizon 2030"[15]. It was a result of the debate on the study[16] of the same name commissioned by the ESC and presented publicly in March of 2019. The process of drafting and debate is explained and documented in detail in the "Report of the Technical Services of the ESC on Opinion 5/2020 and on its governance process"[17].

Let us remember the central goal of the opinion: "It is a matter of making the Balearic Islands a leading region through its quality tourism, ability to attract talent and boost the emergence of new, competitive activities on the international scene, and excelling in environmental sustainability, social inclusion, the quality of employment and territorial balance". If this holistic vision is to be attained, three strategic lines of work must be developed: a) Making tourism activity on the Balearic Islands a model of competitiveness and sustainability on an international scale; b) Making the Balearic Islands an attractive region, to lure talent and deploy new, competitive economic activities internationally; c) Making the Balearic Islands a model of social cohesion, of quality of employment, of territorial balance and

---

15 Opinion 5/2020 of the Economic and Social Council of the Balearic Islands, on the "Study on the future economic, social and environmental vision for the societies of the Balearic Islands on the Horizon 2030 (H2030)". Available: http://www.caib.es/sites/ces/ca/n/dictamen_x_2019/.

16 Study on the future economic, social and environmental vision for the societies of the Balearic Islands on the Horizon 2030 (H2030). Available: http://www.caib.es/sites/ces/ca/n/estudi_sobre_la_prospectiva_econamica_social_i_mediambiental_de_les_societats_de_les_illes_balears_a_lahoritza_2030_h2030/.

17 Report by the Technical Services of the ESC on Opinion 5/2020, on the future economic, social and environmental vision for the societies of the Balearic Islands on the Horizon 2030 (H2030) and on its governance process. Available: http://www.caib.es/sites/ces/ca/n/informe_tacnic_del_ces_sobre_el_dictamen_52020/.

of environmental sustainability. And finally, the opinion includes a global vision, d) For an integrated vision of strategies for the future. Towards the goal of truly sustainable Balearic Islands.

Do we see ourselves only as a singular geographical space, with external rules that are imposed on us from the outside, where social partners and public institutions must survive as best they can in this context, for which they need supplementary help in the form of offsets for island status?

Or should we think of ourselves as a society with a project of its own, with the ability to forge an autonomous project for the future, with the vocation of participating in the European and Mediterranean environment that surrounds us with a collective will so as to have a singular presence there, to be proactive stakeholders in the common construction of a European identity and a space of Euro-Mediterranean co-existence?

These two proposals are not necessarily contradictory in themselves, but the definition of the priority scale of one or the other will condition the vision of how to confront the strategy for claiming the costs of insularity. If we plump for strategic planning based on the development model we want to construct, we will ask how we will cover the financial needs derived from this shared planning of an island and inter-island country. Or, if it is the market itself which must lay out the path for the future, the empirical justification of compensation costs for insularity will suffice, in order to supposedly be able to compete "in conditions of equality".

The islands of the Mediterranean can be a reference laboratory for assessing the major future challenges of European and Mediterranean societies. In particular for the ecological transition processes the EU has undertaken. This is pointed out in the Opinion of the European Committee of the Regions "Towards sustainable use of Natural Resources within the Mediterranean insular context"[18] the rapporteur for which was president Francina Armengol. Recommendation 41 of the opinion "calls on the European Commission to adopt a multiannual strategic plan for the sustainable economic, social and environmental development of the European Mediterranean islands, and take a consistent approach with regard to the European Neighbourhood Policy and the Euro-Mediterranean partnership".

We cannot ask others to do what we ourselves fail to do in our own house. We need the outline of the model of insular societies designed in opinion H/2030 of the ESC to move forward to the professional project stage, with political-technical-participative direction of strategic planning. With clear, defined objectives to be

18 See Annex IV.

attained, reliable measurement indicators, the creation of control panels of the process, results' assessment mechanisms, participation of citizens with key governance bodies.

We are not talking about purely technocratic mechanisms, but of constructing, nurturing and managing a collective process for a country which will allow us to regain our self-esteem as a people, extract the most from our collective capacities, resolve island and inter-island governance in a suitable manner, stimulate the potential of civil society to the maximum extent possible, with the public authorities learning to play a role of leadership and coordination of strategic projects with the whole of society.

It is extremely important to identify the costs of insularity and demand the necessary help from the EU and the Spanish state. But the most important aspect is being able to demonstrate what the aid for insularity claimed will be used for. Insular societies cannot be perceived as continental societies with "peculiarities". Insular societies are economic, social and environmental ecosystems, with their own peculiar characteristics. They call for modulation of rules of the game designed for different, continental realities.

The modulation of these rules of play must be discussed from a place of objectivity regarding the strategic project we wish to construct, and can never be seen as veiled privileged treatment. An integral and integrated vision of policies is fundamental. When limits are placed on free competition for installation of superstores in island regions, bearing in mind the extension of the territory and the population of an island, or the free circulation of vehicles in congested areas is limited, we must think not only of the specific measure being proposed, but also of their coherence with the global sustainability policies being developed. The physical reality of each island should be the basis of its strategic project. A project that has to be integrated into an inter-island, state and European framework, with multi-level governance and alliances, according to the scale of the problem being dealt with.

We would like to propose an open reflection on how to confront the island issue, both in the EU and in Spain as a whole, especially with regard to islands or archipelagos with sufficient critical mass to be able to design their own, autonomous development model project. Aid for insularity should not be presented as an end in itself, but as the necessary complement for favouring a development model adapted to the specific physical reality of each island. In the same way that there is a general theory on the dynamics of conservation and feedback of physical and biological ecosystems, but each ecosystem must be treated specifically and according to its singularity, so island societies have a series of problems and recommended actions which may be valid for all of them in general terms, but

each one has its own particularities and more pressing lines of intervention. What is needed is for the strategic model that each island and each archipelago desires and can construct to be fostered, and on this basis, for them to claim the aid for insularity in order to make these models possible. We do not need aid for the construction of "imaginary bridges" to make us equal on the single continental market so much as for the single market to understand that it has to act on a specific insular reality, in an economic, social and environmental ecosystem conditioned by a physical reality and human dynamics that it must be capable of understanding and respecting, if it does not wish to run the risk of destroying said reality.

V. By way of conclusions

As is to be expected, the island status of the Balearic Islands must be framed within a European macro-regional strategy with an inherently Mediterranean vision. Taking part and having influence in this strategy must be a common objective of the institutions and civil societies of the islands. We could say that in this regard, there is a historical continuity of a will to influence on the part of different regional governments and the ESC of the Balearic Islands itself, in spite of differences of priorities and intensities in their application.

Insularity is a reality that is now formally recognised in the treaties of the European Union and the Spanish constitution. But the practical policies that stem from this recognition are fairly soft and in the European framework, they nearly always favour the ultra-peripheral regions which, except for French Guiana, are also islands or archipelagos.

We should also point out that on a European level, island status is recognised as a differential fact, but the problems typical of archipelagos in relation to double or triple insularity have hardly been dealt with, or only in simple declarations.

As we have shown, numerous presentations and declarations have been made by the different European economic and social committees, the network of ESCs of the Euroregion and the Balearic Islands themselves, acknowledging the problems that arise from insularity and the need to foster European, state and regional policies to offset the structural differences that stem from this physical reality.

We believe it is quite right that in the different European spaces for regional participation, and in those created in relation to the regions or islands closest to the Balearics, islands have a presence with a proactive will for intervention and capacity.

We should highlight the Opinion of the European Committee of the Regions of October 2020, on the singularity of island status in the context of the Mediterranean and the equivalence of insular regions and regions considered ultra-peripheral.

And on the need, which is also recognised by the EESC, for a holistic economic, social and environmental approach for islands.

Opinion 5/2020 of the ESC on the "Future economic, social and environmental vision for the societies of the Balearic Islands on the Horizon 2030" is a holistic recommendation which provides a consensus-based vision for the future grounded on the reality of islands and their singularities.

It says that "The approaches for strategic planning must be combined with the proper resources for achieving them. The goals of advocating for better funding for our community and the appropriate extraordinary resources to cope with insularity, and the commitments laid out in the Statute of Autonomy, can be made more visible and justified within the framework of the needs and projects enclosed in a strategic plan for the Balearic Islands".

The Spanish state must understand this, as well. And we, too, must start to believe it ourselves. Institutions and civil society as a whole have done some very good work. But we are still far from having agreed on a holistic strategy with the proper resources, regarding what we want to be as a society and what we are prepared to do to accomplish it. In all likelihood, when we have one, the debate on insularity will be easier to explain, to integrate into an H203040 or 50 strategic regional plan with the consensus of society, and it will probably be easier to accomplish, and have greater chances of success.

CHAPTER IV

Islands in European Union legislation

Patricia Dueñas Jollard

Head of the Department of the Institute of Autonomous Studies of the Balearic Islands

Twenty years after the publication by the Institute of Autonomous Studies on "*The treatment given to insularity within Europe*"[1], we have resolved to study the evolution of European Union (EU) legislation in relation to the treatment it applies to islands. To do so, we differentiate three stages: the first one begins in 1997, with the formal recognition of insularity by the European Union; the second one starts in the year 2009, with the inclusion of the idea of territorial cohesion as an EU objective; and the third one commences after 2020, as a result of the health crisis which forces the EU to adopt a new approach in its policies.

I. The origin of a formal recognition of the insular problem by the European Union

As islanders, we do not enjoy the same conditions as inhabitants of the continent: when air or sea connections fail, either due to crises or weather phenomena, we may be deprived of supplies of essential products or goods. The more than 20 million inhabitants of islands living in 15 of the 27 EU Member States are well aware of this.

Indeed, a 2016 study by the University of the Balearic Islands on the costs of insularity for the Balearic Islands[2], mentioned in the chapter on "Insularity and civil society. The vision of the Economic and Social Councils" sums it up very well. Insularity implies: a higher cost of living, greater production costs for companies supplied with intermediate inputs, higher costs of energy products, higher costs of investment in capital goods, greater costs of functioning of the authorities for the provision of public assets, less usability of economies of scale, proliferation of anti-competitive conduct in the markets, high dependency on ports and airports, and a high degree of vulnerability to external shocks.

---

1 *The treatment given to insularity within Europe*. Institut d'Estudis Autonòmics, 2001. Study by the Directorate General of European and Mediterranean Relations of the Government of the Balearic Islands, drafted by Patricia Dueñas Jollard.

2 *The costs of insularity of the Balearic Islands: evaluation of current policies and proposals for the future*, University of the Balearic Islands, 20 December 2016. Report led by José Luis Groizard Cardosa and drafted by Lluís Bru Martínez, Francisco Oliver Rullán and María Santana Gallego. This study is the result of a collaboration agreement with the Autonomous Community of the Balearic Islands.

Moreover, the opinion of the European Committee of the Regions "Towards sustainable use of natural resources within the Mediterranean island context"[3], of 14 October 2020, highlights the vulnerability of the Mediterranean islands. To specify, these are small territories with a high level of multiplication of uses, limited water supplies, high energy dependency and increasingly precarious environmental assets.

These structural disadvantages of island territories are a reality that has been pointed out for decades by the governments of island regions and the different agencies and bodies that represent them. In this regard, the European Parliament, the European Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee have played a vital role in defending European policies and regulations that are sensitive to the particularities of islands. Furthermore, networks like the Conference of Peripheral Maritime Regions, or the more recent Med Insulae partnership, comprised of island regions of the Mediterranean, continue to call on the EU for specific treatment more suited to the needs of insular territories.

And precisely the demands of these organisations made it possible for the EU-level recognition, for the first time, of the handicaps of insularity in the Treaty of Amsterdam, which was signed on 2 October 1997. This Treaty introduced the word "islands" into article 158 of the Treaty establishing the European Community (TEC), modifying the assertion that "the Community shall aim at reducing disparities between the levels of development of the various regions and the backwardness of the least favoured regions", by changing the last part to "least favoured regions or islands".

This modification of the TEC was the result of an agreement reached by the representatives of the EU Member States during the Intergovernmental Conference which drafted the Treaty of Amsterdam. In this regard, Declaration no. 30, annexed to the Treaty of Amsterdam, explains the reason for introducing the word "islands" as follows: "The Conference recognises that island regions suffer from structural handicaps linked to their island status, the permanence of which impairs their economic and social development. The Conference accordingly acknowledges that Community legislation must take account of these handicaps and that specific measures may be taken, where justified, in favour of these regions in order to integrate them better into the internal market on fair conditions".

This possibility of adopting measures was actually envisaged in article 159 of the TEC which, to attain the objectives established in article 158, contemplated two

3 See Annex IV.

types of instruments: financial instruments, through the structural funds, and legal instruments, adapting regulations and adopting specific actions.

Consequently, on the basis of the Treaty of Amsterdam, we may speak of a formal legal recognition of insularity within the EU, which calls for specific measures to be adopted for islands.

II. The beginning of a EU legislation more aligned with insular problems

While the Treaty of Amsterdam did represent an important landmark for islands, this formal recognition of insularity did not translate into the approval of specific measures for island territories. It was with the entry into force of a new treaty, the Treaty of Lisbon, that certain regulation began to be adopted that was more suited to the specific nature of islands.

The Treaty of Lisbon came into force on 1 December 2009 and combined the EU with the European Community to form a single European Union. This Treaty introduced the concept of *territorial cohesion* into the Treaty on the Functioning of the EU[4] (TFEU) in the title related to economic and social cohesion, so that the EU now has among its objectives that of promoting not only economic and social cohesion, but also territorial cohesion.

In addition, the Treaty of Lisbon included a new section in the ex article 158 of the TEC, making explicit reference to island regions, and as a result the special attention the EU must pay islands no longer mentions the "least favoured islands" but clearly includes all the "island regions", thus reinforcing the EU's objective of responding to the handicaps of insularity. As a consequence, the ex article 158 of the TEC became the current article 174 of the TFEU[5].

In addition, article 175 of the TFEU[6] (ex article 159 of the TEC) indicates the instruments the EU may dispose of in order to attain this objective (which are, as we have already mentioned: structural funds and the adoption of specific measures and policies).

---

4 With the changes introduced by the Treaty of Lisbon, the TEC became known as the Treaty on the Functioning of the EU.

5 See Annex II.

6 See Annex II.

This new legal framework for islands in the treaties occurs at a time when the European institutions are trying not only to overcome the economic and financial crisis that took place in the two previous years, but also to remedy the defects in the growth model from the previous period and create suitable conditions for a different, smarter, more sustainable and unifying kind of growth. This was highlighted in the "Europe 2020" Communication from the European Commission on 3 March 2010.

It is in this new context, in which the institutions are already talking of "territorial cohesion" and "sustainable growth", that regulations begin to be adopted which demand a specific response for the problems of island territories. Specifically, these regulations are related to two EU policies, which we will analyse: cohesion policy, and trans-European network policy.

1. The economic, social and territorial cohesion policy

Title XVIII of the TFEU, which regulates the economic, social and territorial cohesion policy, empowers the EU institutions to adopt legislation on European funds which will promote the harmonious development of the EU.

Therefore, during the period 2014-2020, the EU adopted two regulations which contained specific mentions of island territories. More specifically, article 121.4 of Regulation (EU) No.1303/2013 of the European Parliament and of the Council, of 17 December 2013, laying down common provisions on the European funds, envisaged the possibility that the rate of co-financing of the funds could be modulated to take account of coverage of areas with severe and permanent handicaps, as in the specific case of islands. Moreover, article 10 of Regulation (EU) No.1301/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013, on the European Regional Development Fund (ERDF), made provision for the operational programmes co-financed by the ERDF which included areas with severe and permanent natural or demographic handicaps to pay particular attention to overcoming the specific difficulties of those areas.

2. Trans-European network policy: transport, telecommunications and energy

Article 170 of the TFEU regulates the establishment and development of trans-European networks in the areas of transport, telecommunications and energy. Section 2 of this article indicates that the EU "shall take account in particular of the need to link island, landlocked and peripheral regions with the central regions of the Union." This article therefore identifies three areas which require special attention for island regions, namely transport, telecommunications and energy.

During the period 2014-2020, the "Connecting Europe Facility" was the financial instrument used for projects of common interest on infrastructures within these three areas. Regulation (EU) No. 1316/2013 of the European Parliament and of the Council, of 11 December 2013, establishing this Facility, mentioned the specificities of island regions in whereas 8.

A. Transport

The development of a trans-European transport network (TEN-T) was achieved through Decision No. 1692/96/EC, of 23 July 1996, which established the guidelines for action applicable to the whole of the network. The objective was to create new transport infrastructure or upgrade the existing infrastructure, close gaps, remove bottlenecks and eliminate technical barriers to transport flows between EU countries. This Decision was modified over the years to introduce concepts such as the "motorways of the sea", to increase the efficiency of certain maritime routes.

Later on, Regulation (EU) No. 1315/2013 of the European Parliament and of the Council, of 11 December 2013, on European guidelines for the development of the TEN-T, repealed Decision No. 661/2010/CE in this regard. Article 10.1 a) of this Regulation states that when developing the comprehensive network, "enhanced accessibility and connectivity for all regions of the Union while taking into consideration the specific case of *islands*, isolated networks and sparsely populated, remote and outermost regions" should be ensured. Moreover, among the criteria for a maritime port to be an entry and exit point for the land infrastructure of the comprehensive network, article 20.2 c) of the Regulation includes the fact that the maritime port should be located on an island.

B. Telecommunications

Trans-European telecommunications networks aim to remove digital barriers hindering the completion of the digital single market and to achieve the EU's objectives of connecting all European households to the Internet. As a result, the EU has adopted guidelines which establish projects of common interest, and specify procedures and criteria for their selection.

Thus, firstly, the guidelines for development of the EURO-ISDN Integrated Services Digital Network are found in Decision No. 2717/95/EC of 9 November 1995, with a view to creating an EU broadband communications network.

Secondly, the guidelines for the trans-European Telecommunications Network (TENTelecom) were regulated, initially, in Decision No. 1336/97/CE, of 17 June 1997, but can now be found in Regulation (EU) No. 283/2014 of the European Parliament

and of the Council, of 11 March 2014. This regulation refers to island regions in whereas 28, when dealing with the special needs of certain regions within the scope of broadband.

C. Energy

European energy networks encompass the electricity and natural gas sectors. They aim to link the energy infrastructures of the EU Member States to help create a single energy market and contribute to security of supply.

The guidelines on the trans-European networks in the energy sector (TEN-E), based on which the Union could determine projects of common interest and objectives in the area of electricity, were established in Decision No. 1254/96/EC, of 5 June 1996. This Decision was modified by other decisions in 2003 and 2006. Article 4 of Decision No. 1364/2006/CE on the priorities of the TEN-E, envisaged: "establishing energy networks in island, isolated, peripheral and ultraperipheral regions while promoting the diversification of energy sources and the use of renewable energy sources, together with the connection of those networks, where necessary".

III. EU policies that are more sensitive to the problems of islands

In 2020, one decade after the Treaty of Lisbon, and as a result of another crisis – this time a health crisis (the Covid-19 pandemic) – the EU established its priorities concerning the green transition, digitalisation and the fair economy. This is set out clearly in the European Commission Communication of 27 May 2020: "The moment of Europe: repair the damage and prepare the future for the next generation."

This new phase has improved the awareness of European institutions towards the needs of the inhabitants of their territory, and specifically island regions. Indeed, we have a greater number of EU regulations calling for specific measures for islands, as well as a new EU policy which recognises the specific needs of these regions: the common agricultural policy.

Even so, there are other policies in which no progress has been made as yet, and which need to be reviewed by the European institutions, such as the competition policy.

1. The economic, social and territorial cohesion policy

With the aim of responding to the needs that arose from the Covid-19 pandemic, the EU created a temporary financial instrument called *NextGenerationEU*, which has the Recovery and Resilience Facility (RRF) at its heart, through Regulation (EU) 2020/2094 of the Council of 14 December 2020. One of the four main objectives of the RRF is to promote the economic, social and territorial cohesion of the EU. To achieve these goals, each EU Member State had to design a national Recovery and Resilience Plan. In the case of Spain, the plan (The Recovery, Transformation and Resilience Plan, approved by the Council of Ministers on 27 April 2021) also envisages social and territorial cohesion as one of the four lines of action to support its ten lever policies.

In addition, in the regulation for the period 2021-2027, we find generic references to island regions or article 174 of the TFEU. This is made clear in the whereas clauses of Regulation (EU) 2021/1060 of the European Parliament and of the Council, of 24 June 2021, laying down common provisions on the ERDF, the European Social Plus Fund, the Cohesion Fund, the Just Transition Fund and the European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund, and financial rules for those and for the Asylum, Migration and Integration Fund, the Internal Security Fund and the Instrument for Financial Support for Border Management and Visa Policy, and in the whereas clauses of Regulation (EU) 2021/1058 of the European Parliament and of the Council, of 24 June 2021, on the ERDF and the Cohesion Fund.

But above all, we should highlight Regulation (EU) 2021/1056 of the European Parliament and of the Council, of 24 June 2021, establishing the Just Transition Fund (the objective of which is to facilitate application of the European Green Deal) which, in its article 6, explicitly refers to the allocation of European funds for island regions, although it does leave the decision on the specific amounts of the funds allocated to each Member State.

2. Trans-European network policy: transport, telecommunications and energy

For the period 2021-2027, Regulation (EU) No. 2021/1153 of the European Parliament and of the Council, of 7 July 2021 establishing the Connecting Europe Facility, refers to insularity not only in its whereas clauses, but also in article 14 c), when it establishes the award criteria for EU proposals and actions and includes, as elements to be taken into account: "The cross-border dimension, network integration and territorial accessibility, including for European islands and outermost regions".

Furthermore, the regulations regarding trans-European energy networks have been modified, and are now regulated in Regulation (EU) No. 2022/869 of the European Parliament and of the Council, of 30 May de 2022 on guidelines for trans-European energy infrastructure. Annex I of the Regulation deals with the energy infrastructure priority corridors and areas, and in the priority corridors for hydrogen and electrolysers, it envisages that "as regards *islands* and *island* systems", the network should be aimed at "decreasing energy isolation, supporting innovative solutions" and "contributing significantly to the sustainability of the *island* energy system and that of the Union."

3. The common agricultural policy

Until 2021 the scope of the Common Agricultural Policy (PAC) did not contemplate any specific treatment for island regions in general, and there were only specific provisions for the outermost regions, as in Regulation No. 228/2013 of 13 March which establishes the Programmes of Options Specifically Relating to Remoteness and Insularity (POSEI), or in favour of the smaller Aegean islands, as in Regulation No. 229/2013 of 13 March laying down specific measures in agricultural sector for these islands.

But on 2 December 2021, the EU Council adopted the regulations that would govern the CAP for the period 2023-2027, and for the first time in this area, the specific characteristics of islands were taken into account. As a result, the financial instruments of this policy, the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) will take account of the specificity of island regions.

Specifically, article 107.1 a) of Regulation (EU) 2021/2115 of the European Parliament and of the Council, of 2 December 2021 establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the CAP and financed by the EAGF and the EAFRD and repealing Regulations (EU) No. 1305/2013 and (EU) No. 1307/2013, demands that when drawing up their CAP Strategic Plan, Member States include the assessment of needs. Further down, article 108 d) of the Regulation specifies that this assessment should include, where relevant, an analysis of the needs of the specific geographical areas, such as the outermost regions as well as mountain and *island areas*.

This step has made it possible for countries like Spain to propose a specific consideration for their island regions in their Strategic Plan. By way of an example, the Balearic Islands are presented as a specific region, characterised by socio-economic factors resulting from their insularity factor that imply higher costs and which, in order to attain a cost effectiveness similar to that of other farms, requires

a value of 50% more than the average national amount. It is therefore expected that the level of aid for island regions from the CAP will increase notably in the period 2023-2027.

4. Competition policy: state aid

In certain cases competition policy allows for an exception to be made from the general prohibition of article 107.1 of the TFEU on Member States granting state resources to its companies (as this could affect the correct functioning of the internal market). These exceptions are currently established in sections 2 and 3 of the TFEU and what we are concerned with here is highlighting the exceptions laid down under letters a), c) and e) of article 107.3.

A. Aid permitted by article 107.3 a) of the TFEU

These aids include those designed to promote the economic development of the regions referred to in article 349, that is to say, the outermost regions. As an argument for justifying this exception, the aforementioned article cites the structural, economic and social situation of these regions.

B. Aid permitted by article 107.3 c) of the TFEU

This section opens up the possibility of making exceptions for aid to facilitate the development of certain economic activities or of certain economic areas, where such aid does not adversely affect trading conditions to an extent contrary to the common interest. This is the measure the European Commission has used in its Guidelines on regional State aid both for the period 2014-2020 and for the period 2022-2027, in order to justify a specific system of aid for sparsely-populated areas or those with a low population density. These guidelines establish the criteria by which States designate the areas which fulfil the compatibility conditions of article 107.3 a) and c) of the TFEU.

C. Aid permitted by article 107.3 e) of the TFEU

Article 107.3 has an open-ended formula, which includes the other categories of aid as specified by decision of the Council on a proposal from the Commission. And so, in addition to the exceptions directly provided for in the TFEU, the Treaty allows the EU institutions to establish further exceptions.

In this regard, we may highlight two regulations: Regulation (EU) No. 1407/2013 of the Commission, of 18 December 2013 on the de minimis aid (aid which, because of the amount involved, is deemed not to have any effect on competition and trade in the EU internal market) and Regulation (EU) No. 651/2014 of the Commission, of 17 June 2014 declaring certain categories of aid compatible with the internal market in application of articles 107 and 108 of the TFEU.

Notwithstanding the aforementioned possibilities for exception, island regions have not had specific arrangements in this field, despite the demands made by different bodies. Thus, for example, we should highlight the measure laid down in the first transitory provision of Royal Decree law 4/2019 of 22 February, on the Special Economic Arrangements for the Balearic Islands, point 1 of which stipulates that: "The government will ask the European Commission to amend Regulation (EU) 1407/2013, of 18 December 2013 on the application of articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to de minimis aid, in order to raise the cap of EUR 200,000 on accumulated aid for the same company for a period of three years, for maritime freight transport for *island regions"*.

IV. Conclusions

The structural disadvantages of island regions are an objective fact, as has been made clear in numerous studies and reports by different EU bodies and institutions. As a result, the citizens of these regions expect European policies to take account of these limitations, and this is defended by the different bodies and networks that represent them.

But what is the reality of the situation? Do island regions have specific treatment within each of the EU's policies? Is there a European strategy for islands? What measures are envisaged for islands in European legislation?

If we analyse the European legal framework of the last twenty years, we can detect a favourable evolution with regard to the recognition of the specific problems island regions suffer from. In terms of EU primary law, which is contained in the treaties, we should highlight two key treaties which have allowed for this positive evolution: firstly, the Treaty of Amsterdam of 1997, with the introduction of the word "island" in article 158 TEC, and secondly, the Treaty of Lisbon of 2009, which introduced territorial cohesion as an EU objective and which reveals the need to pay special attention to island regions in article 174 TFEU.

Based on these measures in the treaties, we have seen how consideration of the problems of insularity has been transferred to EU secondary law (i.e. the body

of law formed by the legal instruments adopted by the institutions based on the treaties). In an initial phase, EU regulation in policies like cohesion or the trans-European networks started to throw the fact that island regions need specific attention into sharp relief.

Subsequently, in a second phase which began just a few years ago, the need for specific measures for islands was made clear not only in the two European policies we have just mentioned, but also within the scope of the common agricultural policy.

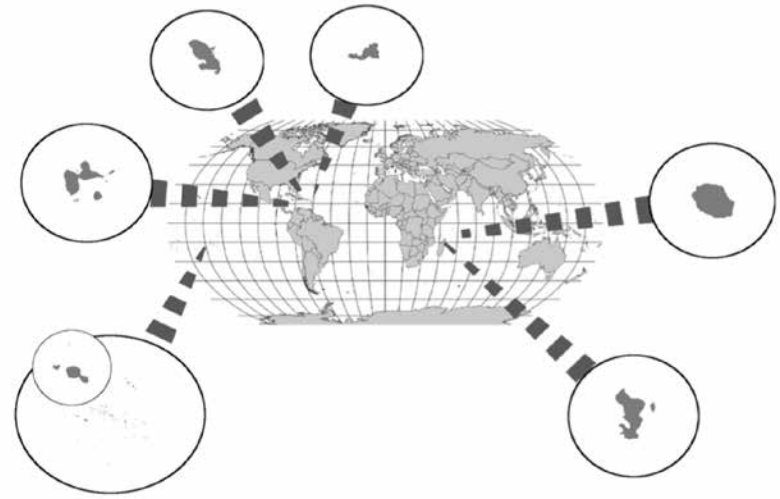
This progress in EU law towards integrating the insular dimension into EU policies would not have been possible without the mobilisation of different stakeholders, such as the European Committee of the Regions, or the European Parliament which, with their opinions and resolutions, respectively, have advocated the need to take account of the specificities of island regions when legislating. In this regard, the Opinion "Towards sustainable use of Natural Resources within the Mediterranean insular context", of 14 October 2020, represents an important step in the consolidation of the concept of Mediterranean insularity and should serve as a reference for the institutions of the EU, as it includes a series of proposals which could help mitigate the handicaps of the island regions of the Mediterranean.

We may therefore conclude that at present, there is no specific European strategy for island regions and that, notwithstanding the positive evolution of the EU regarding island regions over the past twenty years, much remains to be done for insularity to be taken into account in a cross-cutting manner in the "formulation and implementation of the Union's policies and actions", as required by articles 174 and 175 of the TFEU.

Annexes

ANNEX I

EUROPEAN UNION ISLANDS MAPS*



* Maps produced by the Conference of Peripheral Maritime Regions (CPMR).

ANNEX II

TREATY ON THE FUNCTIONING OF THE EUROPEAN UNION* (fragment)

PART THREE
UNION POLICIES AND INTERNAL ACTIONS

(...)

TITLE VI
TRANSPORT

(...)

Article 91

(ex Article 71 TEC)

1. For the purpose of implementing Article 90, and taking into account the distinctive features of transport, the European Parliament and the Council shall, acting in accordance with the ordinary legislative procedure and after consulting the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, lay down:

a) common rules applicable to international transport to or from the territory of a Member State or passing across the territory of one or more Member States;

b) the conditions under which non-resident carriers may operate transport services within a Member State;

c) measures to improve transport safety;

d) any other appropriate provisions.

2. When the measures referred to in paragraph 1 are adopted, account shall be taken of cases where their application might seriously affect the standard of living and level of employment in certain regions, and the operation of transport facilities.

* OJ C 202, 7.6.2016.

(...)

TITLE XVI
TRANS-EUROPEAN NETWORKS

Article 170

(ex Article 154 TEC)

1. To help achieve the objectives referred to in Articles 26 and 174 and to enable citizens of the Union, economic operators and regional and local communities to derive full benefit from the setting-up of an area without internal frontiers, the Union shall contribute to the establishment and development of trans-European networks in the areas of transport, telecommunications and energy infrastructures.

2. Within the framework of a system of open and competitive markets, action by the Union shall aim at promoting the interconnection and interoperability of national networks as well as access to such networks. It shall take account in particular of the need to link island, landlocked and peripheral regions with the central regions of the Union.

(...)

TITLE XVIII
ECONOMIC, SOCIAL AND TERRITORIAL COHESION

Article 174[1]

(ex Article 158 TEC)

In order to promote its overall harmonious development, the Union shall develop and pursue its actions leading to the strengthening of its economic, social and territorial cohesion.

In particular, the Union shall aim at reducing disparities between the levels of development of the various regions and the backwardness of the least favoured regions.

---

[1] Declaration no. 33 annexed to the Final Act of the Intergovernamental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007 provides that the reference in this Article to island regions can include island States in their entirety, subject to the necessary criteria being met.

Among the regions concerned, particular attention shall be paid to rural areas, areas affected by industrial transition, and regions which suffer from severe and permanent natural or demographic handicaps such as the northernmost regions with very low population density and island, cross-border and mountain regions.

Article 175

(ex Article 159 TEC)

Member States shall conduct their economic policies and shall coordinate them in such a way as, in addition, to attain the objectives set out in Article 174. The formulation and implementation of the Union's policies and actions and the implementation of the internal market shall take into account the objectives set out in Article 174 and shall contribute to their achievement. The Union shall also support the achievement of these objectives by the action it takes through the Structural Funds (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, Guidance Section; European Social Fund; European Regional Development Fund), the European Investment Bank and the other existing Financial Instruments.

The Commission shall submit a report to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions every three years on the progress made towards achieving economic, social and territorial cohesion and on the manner in which the various means provided for in this Article have contributed to it. This report shall, if necessary, be accompanied by appropriate proposals.

If specific actions prove necessary outside the Funds and without prejudice to the measures decided upon within the framework of the other Union policies, such actions may be adopted by the European Parliament and the Council acting in accordance with the ordinary legislative procedure and after consulting the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.

(...)

PART SEVEN
GENERAL AND FINAL PROVISIONS

(...)

Article 349

(ex Article 299(2), second, third and fourth subparagraphs, TEC)

Taking account of the structural social and economic situation of Guadeloupe, French Guiana, Martinique, Mayotte, Réunion, Saint-Martin, the Azores, Madeira

and the Canary Islands, which is compounded by their remoteness, insularity, small size, difficult topography and climate, economic dependence on a few products, the permanence and combination of which severely restrain their development, the Council, on a proposal from the Commission and after consulting the European Parliament, shall adopt specific measures aimed, in particular, at laying down the conditions of application of the Treaties to those regions, including common policies. Where the specific measures in question are adopted by the Council in accordance with a special legislative procedure, it shall also act on a proposal from the Commission and after consulting the European Parliament.

The measures referred to in the first paragraph concern in particular areas such as customs and trade policies, fiscal policy, free zones, agriculture and fisheries policies, conditions for supply of raw materials and essential consumer goods, State aids and conditions of access to structural funds and to horizontal Union programmes.

The Council shall adopt the measures referred to in the first paragraph taking into account the special characteristics and constraints of the outermost regions without undermining the integrity and the coherence of the Union legal order, including the internal market and common policies.

(...)

ANNEX III

EUROPEAN PARLIAMENT RESOLUTION OF 7 JUNE 2022 ON EU ISLANDS AND COHESION POLICY: CURRENT SITUATION AND FUTURE CHALLENGES*
(fragment)

The European Parliament,
(...)

Characteristics and specific features of the European Union's islands

1. Recognises insularity as a permanent structural handicap; notes that this is why strategies for integration need to be developed to enable islands to confront the challenges and overcome the barriers their insularity causes;
2. Recalls that Article 174 TFEU stipulates that the Union must pay particular attention to European islands;
3. Underlines that European islands, while facing common challenges, have various geographical features and institutional setups, which mean it is crucial to adopt flexible solutions that take into account these specificities;
4. Regrets the EU's lack of vision for European islands and calls for a European island vision to be developed and for the islands' strengths to be exploited;
5. Points out that Article 349 TFEU also recognises insularity among the conditions restraining the development of the nine outermost regions and that it quotes insularity as one of the conditions that aggravate their structurally fragile social and economic situation; recalls that Article 349 TFEU provides for specific measures for those outermost regions; calls for a specific regulation for the outermost regions on the common organisation of the markets so that the particular environmental, geographical and social circumstances of those territories falling under Article 349 TFEU can be taken into account;

* https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0144_EN.html.

6. Stresses that the GDP and level of development of European islands lag behind the average of the EU and of the countries to which they belong;
7. Stresses that one of the islands' major handicaps lies in their geomorphological and natural conditions; notes that islands generally have a double or triple natural handicap, i.e. insularity, mountainous terrain and being part of an archipelago;
8. Recalls that insularity creates structural problems of dependence on maritime and air transport, which is a public service on which the daily lives of European citizens living on islands depend, with additional costs for importing and exporting goods, raw materials, including energy commodities, and consumer products as well as for passenger transport;
9. Stresses that, in the case of archipelagos, these difficulties are multiplied by double and sometimes triple insularity;
10. Highlights the deficits of islands in terms of population, raw materials and resources of all kinds, and notes that for many islands access to drinking water and sanitation, in particular for all households, is a central issue in people's lives and for the development of agriculture, energy production, the sustainability of the island and its tourism carrying capacity;
11. Stresses that isolation owing to insularity means a dependence on the markets of the mainland and continental areas and increases the cost of certain services such as waste management, as well as of certain goods, especially for small or remote islands that are highly dependent on imports;
12. Stresses that island economies are oriented towards the primary and tertiary sectors and that hyper-specialisation weakens the economic fabric by making it more vulnerable to economic slowdowns and crises; is concerned about long-term developments which in many EU islands can create an economy that is based solely on tourism, leading to seasonal vulnerabilities such as differences in financial resources between the high and low tourist seasons; highlights, therefore, the need to diversify the economy of islands by strengthening their secondary sectors in order to achieve a good balance and a diverse labour market;
13. Notes with concern the ongoing and long-term effects of the COVID-19 pandemic crisis, which are exacerbating an already precarious situation for EU islands in many areas; notes with concern that the deterioration of mental health is a significant factor for precariousness, due to isolation and restricted choices of insular areas;
14. Stresses that the consequences of the COVID-19 crisis are even starker in many islands and the outermost regions than on the mainland, as reflected in soaring maritime freight prices, and that they are adding to the structural

social and economic difficulties that are characteristic of these regions; notes that current price increases will only reinforce these difficulties;

15. Reminds the Member States that the Recovery and Resilience Facility should seek to reduce disparities in economic, social and territorial development between the islands and outermost regions and the most developed regions; calls on the Commission to state whether this provision has been met in the national recovery plans when submitting its review report to Parliament;

Issues and challenges for European islands

Climate change and biodiversity

16. Stresses that biodiversity on islands is characterised by unique biogeographic, phylogenetic and functional characteristics, that islands are home to a significant amount of the world's biodiversity and host major breeding congregations of important species, but that they have also experienced disproportionate biodiversity loss; stresses that targeted regional policies and actions such as more coordinated technical assistance to protect and restore the unique biodiversity of islands as well as to preserve the scarce natural resources on them, such as soil and water, are required to safeguard their agricultural productivity, particularly for sustainable traditional products, and secure livelihoods while helping to achieve the objective of the European Green Deal; calls on the Commission and Member States to strengthen support for farmers engaging in biodiversity-friendly practices, including through higher funding and co-financing rates;
17. Stresses that many islands have a fragile environment and endemic marine and terrestrial biodiversity, and that the development of tourism, in particular on certain Mediterranean islands, is further increasing the anthropogenic pressure on biodiversity;
18. Calls for targeted, sustainable and efficient regional policies and action for islands aimed at strengthening their ability to protect and restore their unique biodiversity, promoting a blue economy focused on sustainable tourism and fisheries, and supporting seabed research; calls on the Commission to assess the impact of climate change on islands;
19. Recalls that islands are on the front line of climate change, particularly with rising sea levels and the warming and acidification of seas and oceans, the growing impact of desertification and the proliferation of natural disasters;

20. Calls on the Commission to examine the need to improve the European Union Solidarity Fund and adapt it to new realities and threats such as natural disasters or the effects of climate change, in order to deal more realistically with the consequences of these phenomena;
21. Calls on the Commission to swiftly address the importance of adapting existing emergency mechanisms to deal with increasingly severe natural disasters such as the eruption of the volcano on the island of La Palma (Spain), an unprecedented social and economic challenge requiring a proportionate response to the damage caused;
22. Notes with concern the risks associated with overfishing and marine and coastal pollution; calls, in the context of the Paris Agreement and the European Green Deal, including the Climate Law, for specific support for islands, this being essential to make them suitably adaptable, resilient and foresighted to combat and adapt to climate change; calls for instruments to compensate for the adverse social impacts of the European Green Deal to be deployed in the EU's islands;
23. Calls for an analysis of natural disaster risk prevention strategies, climate change adaptation measures and regional policies in order to avoid the proliferation of housing and infrastructure on coastal floodplains or in landslide-prone areas;

Access to water and water management

24. Considers that islands can represent a formidable laboratory for sustainability practices in sectors such as clean energy, the circular economy, smart mobility, waste management and the blue economy; considers it necessary in particular to shorten distribution chains in order to reduce emissions from the transport of raw materials and promote the circular economy, this being of great importance in making islands more competitive and self-sustaining;
25. Stresses the increasingly precarious condition of almost all islands in terms of their environmental assets, particularly water resources; calls, in this context, on the Commission to mobilise additional funding to provide better support for island regions in access to and management of water and to adopt a common water management policy for islands;
26. Stresses the need to promote the purification of water, and particularly waste water, and to guarantee a sustainable water cycle; recalls that desalinisation is often costly and not an effective way to provide an island's entire water supply; recalls also the challenges connected with waste management in island territories which have limited resources to store and process waste, particularly

in high tourist seasons during which waste production is increased; Highlights, furthermore, the strategic role of the circular economy, which must be extended to encompass the collection and economical recycling of marine waste;

Energy transition

27. Calls for specific rules and financial support to help islands achieve climate neutrality goals, taking into account the additional costs linked to sectors such as energy and transport as well as the impact of mobile technologies on their energy systems; recognises that proportionally very high levels of investment are needed to manage intermittent renewable energies; calls for these costs to be taken into account in the 'Fit for 55' legislative package;
28. Underlines the need for and opportunities arising from the 'Fit for 55' legislative package; is of the opinion, however, that the concrete implementation of these legislative measures should go hand in hand with the promotion of economic, social and territorial cohesion, since islands solely rely on air and maritime transport;
29. Calls for concrete compensatory measures that offset any negative consequences for islands' economic, social and territorial cohesion of the process of transitioning to a cleaner economy and society that may arise due to their dependence on the aviation and the maritime sectors;
30. Considers close monitoring to be important to ensure that islands are fully integrated into the development of green maritime infrastructure; calls for islands to be made a priority in the development of infrastructure aimed at decarbonising air and maritime transport; highlights that islands' structural handicaps leave their citizens and businesses more exposed to rising prices;
31. Points out that owing to their small size and isolated energy systems, islands face a major challenge with regard to energy supply as they generally rely on fossil fuel imports for electricity generation, transport and heating;
32. Considers that the use of renewable energy, including tidal energy, should be a priority which brings substantial benefits to islands, while taking into account the needs of local communities, including the preservation of islands' traditional architecture and local habitats; calls, therefore, for the development of a wide range of renewable energy sources to be supported according to islands' geographical features; welcomes the green hydrogen programmes that islands have launched;
33. Calls for renewables-based energy autonomy to be established as a target for all European islands, to be supported by the requisite financial resources and approached through the phasing out of fossil fuels and the introduction

of measures to increase the potential of sustainable and renewable energies; calls for additional research to make offshore renewables more affordable and fit for the geographical features of the different sea basins;

34. Underlines that, in order to achieve an effective environmental transition, it is key to enhance the administrative capacity of the local institutions of European islands and to develop their potential both as enablers of economic, social and territorial competitiveness and as promoters of climate-friendly behaviour among citizens; recalls that this transition also depends on robust research and innovation policies and initiatives that foster collaboration among local stakeholders while promoting a wider uptake of research facilities in insular territories;
35. Reminds the Member States that their national transition plans, as provided for under the Just Transition Fund, must include a specific study and analysis for each of their islands;

Economic and social development

36. Highlights the importance of supporting the local economic fabric of European islands, in particular micro-enterprises and small and medium-sized enterprises (SMEs);
37. Calls on the Member States to use funds from the European Social Fund Plus (ESF+) and the European Regional Development Fund to support the creation of quality jobs, promote a better work-life balance and provide job opportunities in regions at risk of depopulation, with special attention paid to improving the labour market participation of women; stresses the importance of counselling services, lifelong learning and programmes for reskilling and upskilling workers at all ages;
38. Calls for urgent measures to limit the depopulation of islands as well as brain and skill drain and to improve quality of life, including by improving accessibility for vulnerable groups, to support local businesses and protect jobs, and to address population ageing; calls also for the development of education, professional training, upskilling, innovative and sustainable entrepreneurship and employment establishments for island inhabitants to be promoted, particularly for women, who face a higher unemployment rate than men in almost all EU islands, and young people;
39. Stresses the need to expand the Council's agreement of 7 December 2021 to update EU rules on rates of VAT for all insular areas in the EU where applicable;
40. Points out that the COVID-19 crisis has exposed the health fault lines in many European islands; stresses, therefore, the importance of developing

and improving health infrastructure, access to care and providing support to encourage the establishment of healthcare professionals, particularly in the most remote island territories;

41. Stresses the need to encourage, at the local level, close cooperation, mobility and exchanges of knowledge between education, research and technological innovation institutions, businesses, and individual citizens; calls on the Commission, therefore, to ensure that the inhabitants of European islands, particularly those furthest from mainland Europe, can participate fully and equitably in European mobility programmes such as Erasmus+, the European Solidarity Corps, DiscoverEU and the future Aim, Learn, Master, Achieve (ALMA) programme;
42. Recalls the importance of EU programmes such as the Youth Guarantee; calls on the Member States to quickly implement this programme, in close alignment with EU funds such as the ESF+, to address the situation of young people who are not in employment, education or training, with particular concern for those living in rural areas and regions with natural or demographic constraints in their labour markets, including islands, in order to ensure that all young people under the age of 30 receive a good-quality offer of employment, continued education, vocational education or training, are able to develop the skills needed for employment opportunities in a wide range of sectors, or are offered a remunerated apprenticeship or traineeship within four months of becoming unemployed or leaving formal education;
43. Welcomes the efforts to make the Youth Guarantee more inclusive and to avoid any form of discrimination, including of young people living in remote, rural or disadvantaged urban areas or in overseas territories and island regions;

Culture

44. Believes that culture and development of the cultural sector in islands are fundamental; considers that islands' cultural and linguistic identities should be protected and promoted, including in educational settings, as they contribute to their enhancement, and that of the entire EU, on many levels;
45. Calls on the Commission to make 2024 the European Year of Islands;

Agriculture and fisheries

46. Calls on the Commission to assess the need for a regulation laying down specific measures in the area of agriculture for all NUTS 2 and NUTS 3 level islands with a view to achieving food autonomy and increasing the competitiveness of their products, without prejudice to existing instruments such as the programme

of options specifically relating to remoteness and insularity (POSEI) and the regulation laying down specific measures for agriculture in favour of the smaller Aegean islands[1];

47. Calls for actions aimed at bridging the economic gap between inland areas and coastal regions which very often persists in insular territories;
48. Notes that island agricultural and food products are of unique quality due to islands' specific microclimatic and topographic conditions; stresses the need to promote the consumption of agricultural products from island and peripheral regions through the cohesion policy; urges the Commission and the Member States to develop sustainable solutions for transporting agricultural products between most islands and the mainland; is of the view that this will increase competitiveness in particular of smaller islands and empower small farmers;
49. Stresses the need for increased support for the sustainable development of islands, within ecological limits and with due regard for a healthy land and marine environment, for agriculture, forest management and conservation, animal husbandry, aquaculture, sustainable fisheries, local production, and the blue economy, including through European cooperation programmes; considers it necessary to strengthen EU support for the modernisation of agricultural activity in the islands, including through the promotion of precision farming, to help those regions meet the objectives of the European Green Deal;
50. Points out that the development gap endured by island rural areas is further increased by the fact that, most islands not having vibrant cities, they cannot benefit from urban financial spill-over; notes that this leads to decreased competitiveness, especially regarding the capacity of SMEs to explore economies of scale;
51. Stresses the importance of spatial planning focusing on effective and efficient land use;
52. Stresses the importance of reaching people in rural and remote areas and making up-skilling and reskilling opportunities more accessible and designing them for people working in agriculture, fisheries, forestry, and other jobs in these regions, and of providing them with green and digital skills and all other necessary skills to better grasp present and future opportunities offered by the green and blue economy, and to enable them to make an important contribution to the preservation of the environment;

---

[1] Regulation (EU) No. 229/2013 of the European Parliament and of the Council of 13 March 2013 laying down specific measures for agriculture in favour of the smaller Aegean islands. OJ L 78, 20.3.2013, p. 41.

53. Highlights the lack of sustainable solutions for transporting agricultural products between most islands and the mainland and for exporting and importing agricultural products from and to islands, and calls on the Commission and the Member States to support innovative projects for greener connections in their development plans for EU islands;
54. Calls on the Member States to utilise all available tools under cohesion policy and to identify and promote opportunities for complementarity and synergies between the various European policies and funds, in order to reinforce food security and the self-sustainability of islands, inter alia through the promotion of the use of energy from renewable sources, and make them an integral part of the transition towards sustainable, circular food systems and smart rural areas, thus turning geographical handicaps into opportunities; is of the view that promoting the role of islands in the sustainable food chain through EU policy instruments including cohesion policy could generate additional job opportunities and halt the depopulation trend in island regions;
55. Stresses the need to support remunerative and environmentally friendly short supply chains and the development of a farming sector that prioritises high value-added traditional products, local consumption and green solutions, and contributes to achieving food autonomy;
56. Stresses the need for the further implementation of the Cork II declaration on a better life in rural areas to reflect on the current challenges and opportunities facing Europe's islands; calls for the long-term vision for rural areas to specifically integrate the particularities of outermost regions and Aegean islands; calls for the Commission to promote island policies during regional planning processes to support sustainable agriculture, food production, agro-tourism, the blue economy and connectivity including with funds complementary to those from the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), addressing climate change, protecting biodiversity, introducing the circular economy and shifting towards renewable energy; urges it also to assess the real cost of insularity and double insularity of archipelagic regions, taking into account vulnerabilities and assets of the island regions, particularly the outermost regions; believes that the real cost of insularity for the island regions should be taken into account in EU cohesion policy, while at the same time an impact assessment of EU initiatives and actions on the islands should be carried out and be based on up-to-date and harmonised data; stresses that the Rural Observatory represents a unique opportunity for the production of adequate and up-to-date high-quality data for island territories focused, amongst others, on access to land, establishing the grounds for holistic agricultural and economic development of islands;

57. Believes that live animals should continue to be transported by sea, given the heavy dependence on exports of some islands' farming sectors, mainly the smallest islands, which are unable to ship animal carcasses owing to their small size and resulting lack of infrastructure;
58. Considers it necessary to strengthen EU support for the modernisation of agricultural activity in the islands, including through the promotion of precision farming, to help those regions meet the objectives of the European Green Deal;
59. Points out, however, that since the farm to fork strategy further restricts the use of plant protection products in the Union, it should also take into account the specificities of tropical and subtropical crops in the outermost regions and limit access to Union markets for products that do not meet Union standards;
60. Believes that, with specific regard to the outermost regions, EU cohesion should be pursued through: reinforcing article 349 of the TFEU, notably by consolidating the 'EU acquis' applicable in those regions; maintaining and reinforcing the POSEI programme and its budget, notably by transposing it to other sectors beyond agriculture such as fisheries, transport, tourism, etc.; and assuring a differentiated treatment of outermost regions' products in the renegotiation of all economic partnership and free trade agreements and fully protecting sensitive agricultural products such as bananas, tomatoes, sugar and milk in those negotiations;
61. Calls for specific mechanisms to be strengthened within the framework of the CAP through the POSEI programme in order to reduce the dependence of the outermost regions on agricultural and agri-food imports, and to strengthen food security and the capacity of these regions to access their markets, whether they be within their own territory or elsewhere in the Union; to this end, calls for an increase in the POSEI budget from 2027 to meet the growing needs of these remote and island regions and to develop their local production, since they are saddled with significant additional production costs;
62. Calls on the Commission to maintain the long-term co-financing rate for the outermost regions at 85 % for the EAFRD in order to ensure the socio-economic development of these territories and thereby alleviate the problems arising from their remote location;
63. Calls for strict compliance with European environmental and social standards applicable to tropical goods from non-EU countries and for systematic import quotas for tropical products from such countries, based on existing trade flows; considers that specific surveillance and sanction mechanisms should be introduced to check compliance with these conditions; recommends imposing the principle of conformity for imports from non-EU countries, in particular for organic products;

64. Acknowledges that coastal regions and outermost regions are historically dependent on fisheries and should benefit from financial support in order to consolidate the jobs in the fisheries sector and develop new sectors as well as create new jobs, especially in small-scale fisheries; calls on the Member States to put in place targeted policies to protect existing jobs, create diverse new jobs and promote digitalisation; stresses the importance of preventing any kind of discrimination in the labour market and protecting and supporting vulnerable and disadvantaged groups; supports the combined use of the European Structural and Investment Funds to create synergies, while avoiding duplications;
65. Is highly concerned about the physical and mental health of workers in the fishing industry, which is often put at risk not only by the inherent danger of working on the open seas, but also by using vessels that do not meet the current safety regulations, which increases their exposure to work-related accidents, including serious accidents; calls, therefore, on the competent authorities to ensure safe and decent working conditions for all workers in the sector as well as a level playing field and fair competition among fishing companies globally without lowering European standards; calls on the Member States to provide adequate support for the improvement of fleet safety and working conditions in compliance with environmental sustainability requirements and with a particular focus on small-scale fishing, in particular in island and outermost regions, where the average age of vessels is significantly higher than in industrial fisheries; welcomes the Commission's initiative to seek agreement on the safety of fishing vessels;

Tourism

66. Notes that the tourism sector is the main contributor to the economic growth of island regions in terms of income and employment; calls, therefore, on the Commission to provide specific additional financial support for sustainable tourism in islands, solving the problem of seasonal tourism and supporting innovative pilot projects to promote more ecological and digital solutions in line with European Green Deal objectives and to help islands that are heavily dependent on tourism to diversify their economies; calls on the Commission, furthermore, to establish a European sustainable tourism label to champion the strengths and efforts of islands and the island regions in this area;
67. Stresses the need to strengthen both the integrated territorial development approach towards islands, such as integrated territorial investments and community-led local development, and initiatives such as smart villages

and European digital innovation hubs with regard to islands in order to support sustainable agriculture and food production with a special focus on environmentally friendly practices, as well as sustainable agro-tourism; highlights the importance of promoting the smart use of energy and water in order to ensure that islands make the most of their scarce resources;

Access to public services

68. Calls for the development and improvement of islands' transport infrastructure in order to foster sustainable transport, and for support for the modernisation and greening of road, airport and port infrastructure while ensuring a socially just transition; calls, in particular, for support to be provided for environmentally friendly public and private transport;
69. Calls for priority to be given to greater investment into basic infrastructure to improve access of all households to drinking water and sanitary services;
70. Stresses the need to ensure the territorial continuity of all islands through sustainable maritime and air transport, taking strict care to avoid monopoly situations, except in cases of shortage of regular transport services in a situation of free competition, which necessitate resorting to public service agreements; underlines the importance of reducing transport costs for passengers and goods, including by offering reduced fares for residents, and of ensuring the safety and suitability of land bridges and road links;
71. Calls on the Commission to ensure that the 2021-2023 work programme of the Connecting Europe Facility and European cooperation programmes contributes to the territorial accessibility of islands; notes that improving the accessibility of islands and developing sustainable transport links to and between them are crucial to their development and for the provision of essential public services such as education, health and social care; believes that improvements of this nature should not be limited to the mainland or, where applicable, to EU Member States;
72. Stresses, particularly in the context of the COVID-19 pandemic crisis, the importance of improving health infrastructure, reinforcing telemedicine and tele-psychiatry services and upgrading primary healthcare provision and access to medicines on EU islands;
73. Underlines that equal opportunities for all are key, and calls on the Commission and the Member States to make it a priority to close the digital skills gap by ensuring that vulnerable regions, including rural and remote areas and deprived citizens, have access to digital education and training, the minimum required hardware, widespread access to the internet, and digital support and other technological learning tools; underlines that support must be given to these

categories to raise the digital skills they need to thrive and to avoid deepening inequalities, ensuring that no one is left behind;

74. Underlines that digitalisation and efficient digital connectivity for islands is an utmost priority, in particular to contribute to overcoming the geographical disadvantages they face and to enhance the provision of digital technologies and infrastructures, education and training services as well as e-health, including telemedicine and tele-psychiatry, and other essential government services for citizens and SMEs that bring positive effects for business strategies and operations;
75. Stresses the importance of maintaining the digital infrastructures that connect EU islands to the rest of the world, namely by earmarking sufficient European funding for the replacement of obsolete submarine cables;
76. Believes that, especially in small islands, it is difficult for SMEs to easily access all the information regarding the promotion of entrepreneurship, skills development and EU-funded opportunities; calls for stronger financial support in this regard as well as the provision of enhanced information sessions, advisory services and tailor-made training;

Migration

77. Notes that some islands are faced with the arrival of large numbers of migrants, who sometimes far outnumber the local population, and that they are not in a position to supply the necessary means of accommodation and assistance;
78. Draws attention to the specific and disproportionate pressure on asylum and reception systems in islands, peripheral islands and outermost regions; calls for the European action plan for islands to recognise the aforementioned asylum and migration reality, which requires coordinated solutions at European level which respect the well-being and dignity of the individual, while addressing the pressure;

Re-assessment of State aid schemes and measures to reduce the development deficit

79. Calls on the Commission to produce an analysis of the volume of State aid granted to undertakings based in EU islands; considers it imperative, despite the efforts made by the EU and the Member States, to determine whether and to what extent undertakings located in island territories have benefited from such measures and to re-assess State aid rules accordingly; underlines, in

this connection, the importance of more flexible State aid for air and maritime transport companies in these island territories, given their total dependence on these means of transport;

80. Calls for any future revision of the legislative framework on State aid to be subject to impact assessments based on specific indicators to assess the lagging competitiveness of island region economies, also vis-à-vis the consequences of the 'Fit for 55' package on these territories, and to design a specific degressive scheme for island territories when the extraordinary measures provided for under the State Aid Temporary Framework end after 31 December 2021;
81. Calls for the creation of an 'islands' sub-category, given their distinct characteristics, in connection with the application of the rules on regional State aid for the period 2021-2027, and the abolition of the 'de minimis' ceilings for European islands and outermost regions, above which the Commission's authorisation is required, to be revised upwards;
82. Stresses the need for a more flexible approach to ensure the more effective deployment of European funding in island territories and outermost regions, without compromising the relevant quality standards and monitoring procedures;
83. Notes that the current de minimis rule restricts competitiveness and raises difficulties in European islands and outermost regions; is of the opinion that the EU's islands should all be exempted from the applicable ceilings of the de minimis rule, so that they are at less of a disadvantage; calls on the Commission, furthermore, to adapt State aides rules to ensure that subsidies to remedy insularity are not considered as State aid but as compensation to put European islands and outermost regions on an equal footing with their continental counterparts;
84. Calls for a reassessment of the distance criterion (150 km) used to classify islands as border regions eligible for financing under cross-border cooperation programmes that come under the cohesion policy's territorial cooperation objective or the European Neighbourhood Policy, taking into account the situation of islands; believes that if some kind of limit has to be established, it would be more appropriate, in the case of island regions, for the cross-border territory condition to be applied at maritime basin level;

A specific EU policy tailored for islands

85. Stresses that the lack of statistical data on islands is hindering the development of targeted policies; calls on the Commission to set up a European Institute

for Disadvantaged Territories, related to Article 174 TFEU, to collect reliable and aggregated statistical data, including gender-disaggregated data, that is regularly updated using harmonised criteria at all administrative levels; calls on the Commission to improve the collection of statistical data on European islands and to introduce territorial proofing in impact assessments of its proposals, with the aim of developing targeted policies and assessing how proposed legislation would affect citizens and businesses based in the different regions;

86. Points out that the islands are not all currently covered by EU legislation on territorial classification; calls on the Commission to start a discussions on this, with a view to including islands in the common classification of territorial units for statistics and to consider setting up a programme similar to the European urban initiative to support partnerships between European islands in order to establish innovative approaches to island-specific problems and to share best practices and implement solutions that are beneficial for citizens and businesses;
87. Calls on the Commission to take note of the studies already produced by European islands concerning the challenges and additional costs associated with insularity, and to establish interdisciplinary analyses covering the demographic, geographical, economic, social and environmental characteristics of island territories so as to ensure that these regions do not suffer from any competitive disadvantage linked to their geographical condition;
88. Calls for an additional budget allocation, geared towards helping European islands to overcome the challenges and disparities they face and covering the extra costs connected with European islands under the future cohesion policy; suggests expanding the island contact point by setting up an island task force within the Directorate-General for Regional and Urban Policy of the Commission;
89. Calls on the Commission to take into consideration the allocation of the budget based on GDP per capita in order to cover all the disparities between islands;

An Islands Pact and a European action plan for islands

90. Calls on the Commission to undertake a dynamic assessment of Article 174 TFEU and to build on that article with a genuine European island agenda and to create a European strategy for islands based on this report, that is in line with local needs and realities on the ground and takes into account the specific

features of each of the EU's sea basins; calls on the Commission to carry out a study on the diverse situations of island territories and to consider a strategy for islands with tangible proposals;

91. Calls for an Islands Pact to be drawn up as soon as possible and implemented, with the participation of the principal stakeholders, namely national, regional and local authorities, economic and social operators, civil society, academia and non-governmental organisations, along the lines of the Urban Pact and the future Rural Pact;
92. Emphasises that dialogue with and between island communities is essential for fostering proximity to the European project, building bridges between cultures, stimulating interest in decision-making processes and promoting the construction of the European Union itself;
93. Instructs its President to forward this resolution to the Council, the Commission, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the national and regional parliaments of the Member States;

ANNEX IV

OPINION OF THE EUROPEAN COMMITTEE OF THE REGIONS: TOWARDS SUSTAINABLE USE OF NATURAL RESOURCES WITHIN THE MEDITERRANEAN INSULAR CONTEXT*

Rapporteur: Francina ARMENGOL I SOCIAS (ES/PES), President of the Government of the Balearic Islands

POLICY RECOMMENDATIONS
THE EUROPEAN COMMITTEE OF THE REGIONS

Introduction: the Mediterranean islands and their specific challenges

1. stresses that the European Mediterranean islands account for 95 % of the EU's island inhabitants and that, along with the other islands in the Mediterranean Basin, they share common challenges, problems and limitations that hamper their economic development;
2. points out that the European Union (EU) Treaties do not contain specific measures on insularity except for those relating to the outermost regions, although their special status is based almost entirely on the principle of insularity;
3. acknowledges that the island regions in the Mediterranean are heterogeneous economic, administrative, cultural and social entities. Nevertheless, they share common challenges and problems which, in an area as fragmented as the Mediterranean Basin, need to be tackled specifically and together;
4. recognises that the current health crisis caused by COVID-19 (coronavirus) has brought to the fore the particular vulnerability of island territories, whose resources are scarce;

* OJ C 440, 18.12.2020.

5. welcomes the fact that the European Commission is moving towards a Green Deal and a fair transition framework that will make socioeconomic development of the Mediterranean islands possible and is aligned with the Sustainable Development Goals;
6. recognises the exceptional richness of the ecosystems of Mediterranean islands and their particular vulnerability in terms of current socioeconomic development and climate change, with the sustainable management of their scarce natural resources being their main challenge;
7. believes that, in light of the Mediterranean island regions' high environmental and climate vulnerability, the European Commission should take into account their specific geographical and socioeconomic circumstances when determining the path for achieving the goal of climate neutrality;
8. stresses that, despite the specific difficulties faced, if targeted legislative measures and an appropriate financial framework are put in place, these Mediterranean island regions will serve as excellent laboratories for the various ecological transition processes undertaken by the EU;
9. calls on the EU Member States and the Union for the Mediterranean to work together to draw up a ministerial declaration on the situation of Mediterranean islands, recognising them as a special area within the EU, with specific needs and a unique culture, heritage and environment that must be managed and protected jointly and specifically;
10. given the Mediterranean's position as the border between Europe and Africa, calls on the Member States, the European Commission and the Union for the Mediterranean take the area's islands into account when developing and implementing the European Neighbourhood Policy;
11. emphasises that strong territorial cohesion between the European Mediterranean islands will also help to strengthen the EU's border position and make them a strong counterpart for improving cooperation with the EU's Mediterranean partners;
12. stresses that, despite the clear similarities they have with the EU's outermost regions in terms of their general social, economic and geographical circumstances, the Mediterranean islands do not benefit from special treatment to enable them to deal with permanent geographical handicaps to their economic and social development as recognised in Article 174 of the Treaty on the Functioning of the EU (TFEU);
13. points out that Article 174 TFEU should apply from the first stages of the decision-making process, including specific compensatory measures

to overcome the challenges and constraints resulting from the specific circumstances of Mediterranean islands;

Scarcity of natural resources on Mediterranean islands

14. stresses that all Mediterranean islands have increasingly precarious environmental assets: limited land used for an increasingly large number of purposes, limited water resources, a high dependence on fossil fuels for energy, and very fragile and weakening ecosystems;
15. emphasises that the islands' scarcest resource is land, with the situation being more severe in regions with limited space, where physical expansion makes congestion processes faster and more obvious;
16. points out that most Mediterranean islands depend on the mainland and an external supply of fossil fuels for energy, and welcomes the action taken by the EU to decarbonise the area;
17. stresses that the Mediterranean islands' water resources are usually limited and often overused, so they tend to become depleted, polluted and salinised;
18. believes that, while it is true that many Mediterranean islands have opted for desalination to provide water supply, water policy should mainly be driven by demand-side policies (such as saving and reusing water, and using and allocating it more efficiently) and policies for the conservation, protection and comprehensive management of water resources;
19. points out that, due to the specific features of their infrastructure and the actual opportunities for accessing the European energy market, the Mediterranean islands incur significant additional energy-generation costs and costs associated with redeveloping and restructuring their economic sectors;
20. emphasises that the Mediterranean Basin is a global biodiversity hotspot with a particularly high number of endemic species in its island regions;
21. notes that the Mediterranean islands have many habitats of Community interest — some of which are considered a priority — that are threatened by considerable anthropic pressure, habitat degradation and the arrival of exotic and invasive species that destabilise ecosystems;
22. considers that the EU should develop specific environmental protection measures for the Mediterranean islands as they have unique terrestrial and marine biodiversity and therefore require sustainable development policies and tailored environmental protection measures;

Socioeconomic activities and their impact on natural resources

23. stresses that the Mediterranean islands have an economic structure that is highly specialised, in either the primary (agriculture and fishing) or the tertiary (tourism) sector, making their production structure very fragile in a highly competitive European and global socioeconomic environment;
24. emphasises that the agri-food sector is strategically important for the Mediterranean islands in terms of using natural resources more sustainably, considering its great regional importance in terms of the large percentage of land it takes up and as a source of food for inhabitants;
25. urges the European Commission and the Member States to make the Mediterranean islands' agri-food systems more resilient so that they have sufficient food sovereignty to cope with situations such as natural disasters, political and social conflicts and health crises such as COVID-19, where supplies cannot be delivered from outside;
26. highlights the overfishing of some fish stocks in the Mediterranean and calls for specific fishery management plans to be developed for the Mediterranean Basin, to enhance and modernise local fishing fleets and sea-farming systems by combining traditional methods with the most innovative methods;
27. notes the importance of small-scale fisheries for the economic ecosystems of Mediterranean coastal communities, and encourages the Mediterranean islands to consider fishery co-management models that involve the relevant socioeconomic sectors. It is of utmost importance that these include promoting fishing tourism and eco-tourism at sea, which require specific skills;
28. believes that the creation of new marine protected areas (MPAs) on the islands should be accompanied by parallel innovative economic strategies for the sustainable use of fishery resources by MPA managers and representatives of the fishing and tourism industries;
29. emphasises that most Mediterranean islands do not develop industrial sectors due to their low productivity, which is linked to the lack of raw materials, high production costs and transport logistics problems;
30. stresses that, in general, the highly distinctive demand for services and the specialised nature of their tourism makes their economies more fragile than those of the mainland, with economic development highly dependent on the global situation. For example, the health crisis caused by the global spread of COVID-19 and its particularly significant impact on the Mediterranean island economies, most of which are highly dependent on the services sector;

31. urges the European Commission and the Member States to bear in mind that the Mediterranean islands have a high floating population which increases the infrastructure needs of the resident population and heightens demand for all types of public service;
32. considers that the roll-out of the EU's Circular Economy Action Plan should include specific measures that take into account the high floating population linked to tourist flows and high servitisation of many of the Mediterranean island economies;
33. calls on the European Commission and the Member States to support exchanges of best practices regarding sustainable tourism on the Mediterranean islands, as is currently the case with programmes implemented as part of Interreg MED[1];
34. highlights the low training level in Mediterranean island regions compared to the EU average, particularly with regard to post-secondary and vocational training, which encourages students to leave school prematurely and enter the labour market early in economies strongly geared towards the services sector;
35. stresses that islands in general are highly dependent on air and maritime transport, and calls upon the European Commission to properly consider these specific features[2];
36. points out that transporting goods is between two and four times more expensive than on the mainland[3], which is a key factor and directly impacts the competitiveness of the islands' output;
37. proposes revising the state aid rules applicable to the Mediterranean island region with a view to recognising its specific features and taking into account its handicaps;
38. stresses the need to develop synthetic sustainability indicators that incorporate, in a holistic way, economic parameters that are correlated with economic-environmental and economic-social indicators and that focus on biophysical conditions;

---

1 For example, projects such as BLUEISLANDS, MITOMED+, WINTERMED and SMARTMED have been developed.

2 This point is taken from the opinion European Strategy for Coastal and Maritime Tourism, rapporteur: Vasco Ilídio Alves Cordeiro (PT/PES) (https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/cor-2014-02645-00-00-ac-tra-en.doc/content).

3 PLANISTAT EUROPE-BRADLEY DUNBAR ASS., Rapport Final. 2000. CE. 16. 0. AT. 118. Analysis of the island regions and outermost regions of the European Union, European Union, March 2003.

39. points out that, while Directive (EU) 2016/802 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 relating to a reduction in the sulphur content of certain liquid fuels[4] aims to achieve important environmental protection goals, its application has led to a significant increase in the cost of maritime transport services, generating additional costs downstream, both for individuals and businesses on the islands. Therefore calls on the Commission to adopt temporary state aid derogations for regional and local island authorities that intend to play a role in the maritime transport sector;

A new governance model for Mediterranean islands

40. emphasises the importance of establishing multi-level governance to enable local, regional, state and supranational levels of governance in the Mediterranean Basin to move towards efficient and flexible management of natural resources in island regions;
41. calls on the European Commission to adopt a multiannual strategic plan for the sustainable economic, social and environmental development of the European Mediterranean islands, and take a consistent approach with regard to the European Neighbourhood Policy and the Euro-Mediterranean partnership;
42. encourages the Mediterranean islands to develop closer relations with each other that will promote exchanges of best practices and policies between the different areas, and to expand alliances such as 'Med Insulae', which was set up by Sardinia, Corsica, Gozo and the Balearic Islands;
43. emphasises how important it is for the island communities' economic and social models to implement integrated management of coastal waters that can boost and promote innovative 'coast-sea' interactions, and business models allowing the sustainable use of both island areas and the marine environment;
44. urges the European Commission and the Mediterranean states to devise and promote sea basin strategies[5] to improve cooperation and integration across the region and develop integrated management of coastal waters to take a more holistic approach to the Mediterranean Basin;

---

4 OJ L 132, 21.5.2016, p. 58.

5 Such as the Initiative for the sustainable development of the blue economy in the western Mediterranean or the EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region (EUSAIR).

45. encourages the regions and states to define and develop international models to protect and manage particularly sensitive marine areas, such as those that exist under the International Maritime Organisation;

Proper funding for the sustainable use of natural resources

46. points out that isolation, limited size and vulnerability are three characteristics inherent to the Mediterranean islands that hinder their harmonious development within the EU and hamper their economic, social and territorial cohesion, directly and permanently affecting their ability to grow and progress;
47. calls for existing EU funding mechanisms to be tailored more to the actual circumstances of the Mediterranean islands;
48. asks the Member States and the European Commission to streamline and coordinate their multiannual plans to find solutions that will also improve cross-border cooperation between Mediterranean areas;
49. urges the European Commission to boost investment in research, development and innovation by increasing its public funds and promoting more private investment through public-private partnerships with a view to diversifying the economic activity and progress of the Mediterranean island regions;
50. calls on the European Commission to exempt the Mediterranean island regions from the 150-km limit in all cross-border cooperation programmes;
51. deems it necessary to include geoeconomic criteria in the system for allocating future cohesion policy funds, such as remoteness and insularity, which are permanent physical obstacles and hinder the sustainable development of the Mediterranean islands;
52. calls for more flexible thematic concentration requirements, taking into account not only state development levels but, above all, the economic, social and territorial reality of the Mediterranean island regions;
53. requests that the current ERDF and ESF co-financing rates be maintained and adjusted for areas with severe and permanent natural disadvantages so that these mechanisms are more geared towards the actual circumstances of Mediterranean islands;
54. requests that investment in infrastructure to improve airport, port and land transport and accessibility on the Mediterranean islands be eligible for support;
55. calls for a Mediterranean island subprogramme to be created as part of the future 2021-2027 Interreg MED programme, as a more efficient way of working with the EU funds allocated to the area's island regions;

Conclusions

56. stresses that one of the principles of the EU is economic, social and territorial cohesion, with particular attention to be paid to island regions as set out in Article 174 TFEU;
57. welcomes the fact that, because a specific EU strategy has been developed for the outermost regions, these regions have special aid programmes that have enabled them to improve sustainable development;
58. emphasises the need to properly and effectively apply Article 174 TFEU with regard to the Mediterranean islands, in the same way that Article 349 TFEU was developed for the outermost regions;
59. urges the European Commission to devise a strategy for the Mediterranean islands that caters for their specific features and vulnerabilities, and to develop a stronger partnership between these regions, the Member States and the EU with specific, coordinated measures.

Brussels, 14 October 2020
The President of the European Committee of the Regions
Apostolos TZITZIKOSTAS

ANNEX V

GOTLAND DECLARATION «TOWARDS A PACT FOR EU ISLANDS» ADOPTED BY THE 41ST ASSEMBLY OF THE ISLANDS COMMISSION OF THE CONFERENCE OF PERIPHERAL MARITIME REGIONS, THE 13RD OF MAY OF 2022*

(summary)

In line with the Initiative Report on EU islands and Cohesion Policy proposed by the Committee on Regional Development of the European Parliament and in synergy with the latest works of the Committee of the Regions, such as the Initiative Opinion concerning Islands adopted in October 2020, the main goal of this Declaration is to reiterate the need for the development of a *longterm EU Strategy for Islands*, to be further supported by all EU institutions, promoted during the next Presidencies of the Council of the European Union, by Sweden and Spain especially, and eventually implemented in the forthcoming programming period.

Following the harsh repercussions of the socio-economic crisis generated by the COVID-19 pandemic in the last two years and those resulting from the more recent Ukrainian crisis, this Declaration was drafted taking into due account the complexity of the current global context, and yet with an attentive and positive view to the upcoming promising EU framework in relation to insular territories.

Indeed, the recommendations and policy messages included in this Declaration are intended as a CPMR Islands Commission contribution to the ongoing debate on the future of islands, home to approximately 20 million inhabitants, in the EU context. Regretting the EU lack of political ambition for islands in the last years, through this Declaration, the CPMR Islands Commission aims to support and fully exploit the existing initiatives underway and emerging opportunities, able to give new impetus to a place-based approach of EU policies and an exhaustive application of art. 174 of the TFEU.

* https://cpmr-islands.org/documents/.

Building on the political positions approved in the past years, the CPMR Islands Commission urges the EU Institutions to agree on a Strategy for Islands, which should lead to the reinforcement of existing targeted initiatives and launch of relevant new ones. Although considering the specific features of each of the EU sea basins, such a Strategy should be based on a new holistic and horizontal approach to Islands' needs, encompassing all EU policy areas of high relevance, and provide specific recommendations as well as tangible solutions to the main concerns affecting these territories.

In this sense, far from pretending to be exhaustive, this Declaration includes some pivotal reflections on emerging issues and main priorities identified by the CPMR Islands Commission and its members, in order to propose an insightful overview of the key elements that should be considered and addressed by the above-mentioned dedicated Strategy.

La insularitat

a la Unió Europea

Sumari

131 **SALUTACIÓ**

135 **PRESENTACIÓ**

139 **CAPÍTOL I**
El llarg camí cap a un reconeixement del fet insular a la Unió Europea
Antoni Vicens i Vicens

151 **CAPÍTOL II**
Un intent de caracterització de les illes: una anàlisi per a la Mediterrània occidental
Carles Manera Erbina

181 **CAPÍTOL III**
La insularitat i la societat civil: la visió dels consells econòmics i socials
Ferran Navinés Badal | Josep Valero González

199 **CAPÍTOL IV**
Les illes en el dret de la Unió Europea
Patricia Dueñas Jollard

215 **ANNEX I**
Mapes de les illes de la Unió Europea

217 **ANNEX II**
Tractat de Funcionament de la Unió Europea (fragment)

221 **ANNEX III**
Resolució del Parlament Europeu, de 7 de juny de 2022, sobre les illes de la Unió i la política de cohesió: situació actual i reptes futurs (fragment)

223 **ANNEX IV**
Dictamen del Comitè Europeu de les Regions: Cap a un ús sostenible dels recursos naturals en el context insular mediterrani

225 **ANNEX V**
Declaració de Gotland «Cap a un pacte per a les illes de la UE» adoptada per la 41a Assemblea de la Comissió de les Illes de la Conferència de Regions Perifèriques Marítimes, el 13 de maig de 2022 (resum)

Salutació

Francina Armengol i Socias

Presidenta del Govern de les Illes Balears

Les illes constitueixen una part fonamental de la Unió Europea (UE). Són la llar de gairebé un de cada 20 ciutadans europeus, i el refugi de descans de moltíssims més.

Les illes són també part activa a la construcció del futur d'Europa. Un futur que passa per reconèixer la diversitat geogràfica i territorial, i amb això les oportunitats i els reptes singulars de les illes. Aquesta obra analitza l'estat actual del tractament de la insularitat a la Unió Europea, així com les seves conseqüències.

Amb el compromís d'avançar cap a una agenda insular de la Unió Europea, des del 2021 som la presidenta de la Comissió de les Illes de la Conferència de Regions Perifèriques Marítimes (CRPM) convençuda que des del Govern de les Illes Balears, i amb la resta d'autoritats i actors claus insulars, aconseguirem que les institucions europees prenguin consciència de la necessitat d'afegir la dimensió insular a les polítiques de la Unió.

Les illes tenen una biodiversitat marina i terrestre excepcionalment rica però fràgil, amb ecosistemes endèmics i valuosos. L'escalfament global incideix de manera especialment negativa en els territoris insulars, ja que l'augment del nivell del mar erosiona costes i platges, l'elevació de les temperatures i la disminució de les precipitacions afecten negativament els ecosistemes, i la major freqüència de fenòmens meteorològics extrems provoca grans desastres. L'acidificació i l'abocament descontrolat de residus, plàstics entre d'altres, pol·lueixen mars i oceans. Les espècies invasores i les noves plagues amenacen la flora i la fauna endèmiques. La urbanització del paisatge redueix els espais naturals. La insularitat dificulta la consecució de la neutralitat climàtica en ser territoris només parcialment vinculats a les xarxes continentals i necessita sistemes de reserva energètica més costosos ateses les economies d'escala limitades.

Per tant, les illes s'enfronten al repte de la sostenibilitat davant de diversos processos que precaritzen encara més els actius naturals.

Simultàniament, les illes juguen també un paper clau en la consecució dels objectius climàtics de la UE per al 2030 i la neutralitat en carboni el 2050, en línia amb l'Acord de París de la XXI Conferència de les Nacions Unides sobre Canvi Climàtic. Les illes podrien aspirar a una autonomia energètica basada en renovables, i servir de bancs de proves excel·lents en la reducció de les emissions de gasos d'efecte hivernacle, l'adaptació a l'augment de les temperatures i la regeneració dels espais naturals i urbans.

Cal doncs que les iniciatives de les institucions de la Unió Europea siguin sensibles als entrebancs geogràfics dels diversos territoris. Hi ha el compromís per continuar treballant juntament amb la resta de territoris insulars, les institucions de la Unió Europea i els estats membres. Sens dubte, la presidència espanyola del Consell de la Unió Europea durant el segon semestre de 2023 és una bona

oportunitat per donar una empenta des del lideratge insular i europeu de les Illes Balears.

En definitiva, cal repensar també les polítiques europees per avançar cap a unes illes més sostenibles i una economia al servei de la ciutadania.

Palma, desembre de 2022

Presentació

Rosario Sánchez Grau

Consellera d'Hisenda i Relacions Exteriors
del Govern de les Illes Balears

Les illes pateixen una combinació de desavantatges estructurals múltiples i permanents. La discontinuïtat amb el continent obstaculitza el lliure flux de persones, mà d'obra, béns i serveis, inclosos els essencials com l'educació, la salut, l'aigua, l'energia i les deixalles. La crisi provocada per la pandèmia de Covid-Sars19 i la invasió d'Ucraïna amenacen d'ampliar la bretxa entre les illes i el continent en termes socials, econòmics i mediambientals.

Les economies insulars solen dependre d'un nombre limitat de sectors, de vegades amb una alta estacionalitat. La forta especialització afebleix el teixit econòmic i els fa més vulnerables a les desacceleracions econòmiques. Els petits mercats sense sortida generen poca competència i proveïments més costosos. L'estacionalitat requereix més despesa i inversió en serveis públics per fer front a la demanda flotant de la població. La carestia més gran i l'aïllament redueixen l'atractiu per a l'ocupació i els negocis especialitzats. A més, els arxipèlags han de bregar amb les limitacions de la discontinuïtat territorial interna.

Les economies insulars depenen del transport marítim i aeri, amb costos addicionals de consums, béns de capital i mercaderies. Cal assegurar connexions competitives i diverses entre illes i ports continentals. Facilitar el transport marítim transfronterer fomenta la participació de les illes al mercat interior europeu.

L'accés limitat a les tecnologies de la informació i la comunicació també dificulta l'avenç cap a un desenvolupament inclusiu, encara que podrien ajudar a superar parcialment les dificultats de la discontinuïtat territorial. Per això, les polítiques de digitalització a les illes han de tenir en compte tant el major potencial per a les empreses i l'educació, com la necessitat de garantir una infraestructura de connectivitat d'alta velocitat.

Les iniciatives de la UE de vegades produeixen efectes contradictoris en aplicar-se a les illes a causa dels desavantatges geogràfics. Per això, caldria que les polítiques de la UE anticipessin aquestes dificultats en dissenyar les iniciatives.

Des del Govern de les Illes Balears liderem les iniciatives per a sensibilitzar a les institucions de la Unió Europea sobre la realitat insular. Les anàlisis recollides en aquest volum, que tenc l'honor de presentar, exposen la situació present i perspectives del tractament de la insularitat a la Unió Europea. Suposa doncs d'un avanç en la base de coneixement per continuar amb els esforços per a la conscienciació dels reptes i oportunitats de la realitat insular.

Palma, desembre de 2022

CAPÍTOL I

El llarg camí cap a un reconeixement del fet insular a la Unió Europea

Antoni Vicens i Vicens

Director general de Relacions Exteriors
del Govern de les Illes Balears

I. Les illes i Europa: entre el mite i la realitat

Es diu que fa molts d'anys, a la part oriental de la Mediterrània, a les costes de Tir, una bella princesa fenícia recollia flors a la platja. El pare dels déus, Zeus, perdudament enamorat de la seva bellesa, va decidir convertir-se en un bou blanc i la convidà a pujar a sobre el llom. La princesa, innocent, hi accedí i el pare dels déus, transformat en bou, va córrer cap a ponent fins endinsar-se a les aigües de la Mediterrània. Amb la princesa al damunt, i a gran velocitat, no es va aturar fins tocar terra. Una terra insular, Creta, d'on aquella princesa, Europa, n'acabarà sent, per designació de Zeus, reina.

Aquesta llegenda fundacional dona, a les illes, un cancell d'entrada únic a l'imaginari europeu com a territori de somni. La reina de Creta, Europa, forma part d'una llarga nissaga mitològica de gran prestigi, i simbolitza molt bé en aquesta llegenda clàssica el paper fonamental que les illes, especialment de la Mediterrània, jugaren en la construcció de les grans cultures mediterrànies i en la civilització occidental.

No obstant això, si bé podríem dir que la princesa que dona nom al continent és una reina insular ben consolidada en el nostre imaginari col·lectiu, el cert és que a la idea d'Europa que ha fet néixer i créixer l'actual Unió Europea, les illes continuen sent uns territoris perifèrics, fragmentats i difosos on, curiosament, la realitat i el mite continuen confluint.

1. L'illa, una definició fugissera

Malgrat el consens general en la definició bàsica que una illa és un territori envoltat d'aigua, podríem dir també que és quasi l'únic acord entorn a aquests espais. Posteriorment, en aquesta publicació s'il·lustrarà la complexitat entorn a la definició de l'illa al context de la UE. En tot cas, les illes són espais separats per mar d'una realitat continental majoritària que, tot i que perfectament podrien representar el món local per excel·lència (per la seva diàfana frontera entre *dins* i *fora*) són territoris que no escapen als avatars de la globalització. En aquest sentit, si bé l'illa continua sent aquell espai fèrtil per a la utopia i la imaginació, lloc d'excepció i cultura diferenciada, món de fugida i llunyania; és també un territori que rep les conseqüències d'una globalització amb dinàmiques mundials accelerades.

En conseqüència, els territoris insulars del segle XXI viuen, en molts casos, immersos en unes dinàmiques contemporànies de canvi molt profund, encara més complexes per la seva discontinuïtat territorial i posició geogràfica. Així, a tall d'exemple, les tensions que deriven dels processos d'homogeneïtzació cultural

davant la realitat intrínseca de l'excepció cultural insular, o bé l'impacte de les ràpides evolucions en el transport marítim i aeri lligat al seu conseqüent augment dels fluxos d'intercanvi, fan que les illes fugin de la seva pròpia definició. Aquells territoris envoltats d'aigua que, fora estant, poden semblar un bon paradigma del món local o simples annexos de les seves realitats continentals d'influència, esdevenen universos extremadament complexos. Espais únics, difícilment comparables amb altres realitats continentals i molt determinats per la seva posició geogràfica, l'evolució històrica, i el seu interès geoestratègic i socioeconòmic.

Aquesta realitat intricada de base, a més, es combina amb la pròpia complexitat jurídica i política de la Unió Europea en tant que estructura supranacional construïda per estats, ells mateixos, molt complexos i, majoritàriament, continentals. És per això que, de manera transversal, l'encaix global de les illes dins de la Unió Europea no ha desplegat tot el seu potencial, tot cohabitant amb una estructura juridicoadministrativa poc adaptada a la seva realitat i que té molt de marge per millorar la seva cohesió i marc d'intercanvi.

2. Les illes de la UE, una realitat difosa amb necessitats específiques

Si atenem a l'estadística[1], a la Unió Europea hi ha aproximadament 2300 illes en 15 estats membres. Les regions insulars representen 184.200 km^2 d'11 estats membres i 20,6 milions d'habitants (un 4,6 % del total de la UE). Si atenem a la seva situació jurídica i política, trobam 6,4 milions d'habitants dels tres estats insulars de la UE (Irlanda, Malta i Xipre); 4,5 milions d'habitants de les regions insulars ultraperifèriques (8 regions pertanyents a França, Portugal i Espanya) i 9,7 milions d'habitants de regions insulars de 7 estats membres.

Així doncs, el primer que observam quan ens aproximam al fet insular a la UE és que, precisament, la condició insular marcada per la discontinuïtat territorial amb el continent europeu es dissol en un marc jurídic i polític que no prioritza ni es tradueix en polítiques concretes i transversals que tinguin en compte aquesta discontinuïtat territorial, mínim comú denominador que comparteixen els territoris insulars de la UE. Aquesta manca d'atenció a la discontinuïtat territorial de manera global es veu agreujada, a més, per una confecció primigènia de les estratègies i polítiques europees – i, en molts casos, estatals– centrades en la realitat territorial continental d'Europa, de manera que els territoris extracontinentals esdevenen

1 Dades d'Eurostat 2021.

excepcions que no encaixen en els plantejaments generals inicials i que, en conseqüència, cal adaptar.

A tall d'exemple, l'anomenat *desafiament demogràfic* o *repte demogràfic* arreu del continent i a l'Estat espanyol és percebut com un problema d'articulació territorial i cohesió social com a conseqüència de baixes densitats de població, amb l'obligació permanent de territoris com el nostre, que pateix un desequilibri poblacional derivat d'altes densitats de població, de fer un esforç extraordinari per adaptar la seva pròpia realitat específica a un relat continental majoritari i sovint diferent – si no contrari – a les necessitats particulars de les illes.

3. Els desavantatges múltiples i estructurals de les illes de la UE

Malgrat la realitat difosa i sovint heterogènia entre les illes de la UE, cal destacar que, amb diferents graus d'intensitat però sense excepció, sí que podem identificar una sèrie de desavantatges estructurals que pateixen, de manera total o parcial, els territoris insulars. De manera no exhaustiva i intrigada, els principals són:

a. **Discontinuïtat territorial en referència al continent europeu:** fet comú i fonamental de tots els territoris insulars de la UE, que es veu agreujat en els casos arxipelàgics (la gestió d'aquelles illes afectades per una doble o triple insularitat es complica més, com és el cas de les Illes Balears o les Illes Canàries).
b. **Dimensió reduïda dels seus territoris:** malgrat la diferència de territori entre les diferents illes, totes parteixen de la base de territoris finits rodejats d'aigua, que sovint compliquen l'harmonització i gestió de diferents usos d'aquests territoris. A tall d'exemple, a les Illes Balears és difícil harmonitzar els usos del sòl en qualsevol àmbit, d'acord amb la necessitat de fer compatibles una preservació del paisatge i els fràgils ecosistemes amb certes necessitats socioeconòmiques.
c. **Marc de recursos naturals limitats i ecosistemes molt fràgils:** tot i que hi ha excepcions, en casos insulars, de recursos naturals il·limitats o quasi il·limitats que podrien donar un gran avantatge competitiu (com ara la geotèrmia o els règims constants de vent a moltes illes de la UE), totes les illes comparteixen una limitació de recursos naturals intrínseca a la seva discontinuïtat, la seva distància al continent i la seva mida. Aquest fet, a més a més, va lligat a que les illes no només compten amb ecosistemes molt rics i fràgils, sinó també amb uns serveis ecosistèmics que solen ser fonamentals per a les activitats socioeconòmiques que s'hi desenvolupen (tenint present, especialment, la importància que té el sector serveis en una gran majoria d'economies insulars).

d. **Distància al continent i/o als *hubs* polítics, econòmics i socials de referència:** llevat de l'excepcionalitat dels tres estats membres insulars (Irlanda, Xipre i Malta), i de la complexa i particular realitat geogràfica de Grècia, el marc de referència i les connexions de les illes europees el representen *hubs* amb altres territoris del mateix estat. Aquest fet es complica amb la distància (com ara aquells territoris insulars afectats per una perifèria o ultraperifèria, reconeguda o no, que en els casos més extrems els deslocalitza del marc d'adscripció de la metròpoli, com ara les illes franceses de Guadalupe, Martinica o Saint-Martin (ubicades a l'entorn geopolític del Carib) o les illes de la Reunió i Mayotte (ubicades a l'entorn geopolític de l'Índic).
   Cal destacar també que, en alguns casos, la distància al continent i/o als principals *hubs* econòmics, socials i polítics dels seus estats d'adscripció crea dinàmiques centrífugues que minen la capacitat d'aquests territoris per a cohesionar-se, entre ells, en una mateixa conca. A tall d'exemple, l'adscripció socioeconòmica estatal de Còrsega, Sardenya i les Illes Balears a França, Itàlia i Espanya respectivament en el marc de la UE, en dificulta la cohesió territorial (que sí que es desenvolupa, de manera molt més senzilla, entre territoris veïnats continentals) i mina el potencial de gestionar i desplegar estratègies centrades en la Mediterrània occidental (l'espai geogràfic compartit i on s'haurien de centrar les estratègies que els afecten).
e. **Fragilitat socioeconòmica i cultural:** les illes de la UE, especialment les de la Mediterrània, es troben entre les economies més especialitzades de la UE (com ara el sector serveis, com podrem veure posteriorment en aquesta publicació) i solen generar marcs socioeconòmics molt fràgils com a conseqüència de la seva mida, la dependència del transport, la fragmentació territorial i la dificultat de connexió amb els *hubs* socioeconòmics de referència. A això, també, cal sumar-hi l'impacte de dinàmiques demogràfiques complexes i, sovint, accelerades; la presència d'un patrimoni cultural i de substrats socioculturals i lingüístics molt característics, modelats pel mateix fet insular, que pateixen canvis molt profunds en espais molt curts de temps; i l'inconvenient per adaptar aquests territoris a la realitat econòmica del continent, com ara les dificultats per generar economies d'escala o per avançar en el marc de la innovació.

Tots aquests desavantatges estructurals s'entrecreuen en un marc de gran vulnerabilitat social, econòmica, ambiental i cultural que dificulta l'assoliment de l'objectiu d'aquests territoris, que no és altre que aconseguir el benestar de les poblacions que habiten actualment les illes europees sense posar en risc ni minar

el benestar de les generacions futures, tot trobant un equilibri social, econòmic i cultural que respecti les condicions de contorn que imposa el seu fràgil medi ambient. És a dir, i en altres paraules, estam davant un marc de desavantatges estructurals que generen molta vulnerabilitat i que dificulten el desenvolupament sostenible d'aquests territoris.

II. El camí a recórrer: vers una Agenda d'Illes de la UE

En les pàgines finals d'aquest llibre es recull de manera detallada l'encaix jurídic assolit per les illes fins a la data de redacció d'aquesta publicació, així com les diferents iniciatives que, sempre amb gran dificultat, ens han permès avançar en l'objectiu final del complet reconeixement en tant que territoris que pateixen una discontinuïtat territorial amb el continent europeu.

Perquè, si una altra cosa comparteixen les illes de la Unió Europea és, des dels inicis, una consciència diàfana de la seva posició de desavantatge amb referència als territoris continentals. En aquest sentit, la Comissió de les Illes de la Conferència de Regions Perifèriques Marítimes (en endavant CRPM), que el 2020 va complir 40 anys, és una de les estructures de defensa d'interessos territorials amb més anys de recorregut a nivell regional.

Així doncs, des dels anys 90 del segle XX, i coincidint amb un augment del paper de les regions en el marc de la Unió Europea amb la creació del Comitè Europeu de les Regions, la presa de consciència del fet insular i la seva defensa varen anar en augment en les regions europees. Diferents xarxes de defensa mancomunada dels interessos (com ara l'*Imedoc* i posteriorment, *Archimed*) anaven consolidant la veu insular i creant les condicions de base necessàries per articular una veu insular de defensa mancomunada d'interessos, especialment a la Mediterrània.

No obstant aquesta presa de consciència i acció insular, que va servir tant per al reforç jurídic del fet insular en el malaurat intent d'avançar en la Constitució Europea de 2005 com per a la darrera consolidació del fet insular al Tractat de Lisboa, podem constatar que estam lluny d'una vertadera estratègia per a les illes en el si de la UE que tingui en compte la realitat d'aquests territoris de manera transversal en tot el procés legislatiu europeu.

1. De l'Espai *Illes de la Mediterrània* al *Medinsulae*, les bases del canvi de paradigma

Davant la necessitat d'avançar, el 2016 el Govern de les Illes Balears va decidir reestructurar l'estratègia d'insularitat a nivell de la Unió Europea amb la intenció

de concentrar les energies en assolir un Pacte d'Illes de la Unió Europea que, per mitjà dels consensos necessaris amb les altres regions insulars i amb l'impuls dels colegisladors de la UE, establís les bases per a una estratègia d'illes unitària a nivell de la Mediterrània i la Unió Europea.

En aquest sentit, el maig de 2016 s'acorda per Consell de Govern la proposta per impulsar un nou espai de cooperació anomenat *Illes de la Mediterrània*, on s'avancen una sèrie d'accions encaminades a fonamentar, d'entrada, una major cohesió de les illes en el marc insular de la Mediterrània. Aquesta primera embranzida culmina, el mes de novembre d'aquest mateix any, amb la publicació d'un informe sobre la innovació a les illes de la Mediterrània i la signatura, a Palma, de l'acord per avançar en un espai de cooperació entre els presidents de Còrsega, Sardenya i les Illes Balears.

En aquest context, i sobre la base de l'informe que plantejava de manera molt concisa els desavantatges de la realitat insular mediterrània, en el marc de la innovació, a les portes de la discussió del nou marc de finançament per al període 2021–2027, es va avançar en la declinació d'aquesta col·laboració per part de les oficines insulars a la Unió Europea ubicades a Brussel·les. D'aquesta manera, s'articula una relació de comunicació constant de les oficines de Còrsega, Sardenya i les Illes Balears (així com, posteriorment, Malta/Gozo i altres illes de la Mediterrània), que culmina en un marc de defensa d'interessos comuns de manera estable i informal, així com en una plataforma de participació conjunta de projecció d'interessos, anomenada *Medinsulae*, amb la qual les Illes Balears participen cada any de manera conjunta a la Setmana Europea de Ciutats i Regions.

Aquests dos elements, la constitució de l'Espai *Illes de la Mediterrània* i la plataforma *Medinsulae*, suposen la consolidació del treball mancomunat insular a la Mediterrània i una passa fonamental per avançar en l'estratègia unitària que s'ha desplegat els tres darrers anys.

2. Del dictamen al Comitè Europeu de les Regions al lideratge de la Comissió de les Illes de la CRPM, el desplegament de l'estratègia unitària

A la plenària d'octubre de l'any 2020 del Comitè Europeu de les Regions, el Govern de les Illes Balears presenta, per primera vegada des de la seva participació en aquest Comitè consultiu de la UE, un dictamen per iniciativa pròpia. Ho fa, precisament, coincidint amb la pandèmia de Covid-19, fet que encara accentuà més l'altíssima vulnerabilitat ambiental, social, cultural i econòmica que pateixen els illes de la Mediterrània, i reclamant una atenció específica a les illes declinada per conques.

Així, amb el dictamen «Cap a un ús sostenible de recursos naturals en el context insular mediterrani»[2], on el ponent fou el Dr. Carles Manera, es posa de manifest per primera vegada i de manera transversal la qüestió de la insularitat a la Mediterrània a l'agenda del Comitè Europeu de les Regions, en què es va aprovar per quasi unanimitat (s'aprova amb un sol vot en contra) la necessitat d'avançar cap a un major reconeixement de la realitat insular a la Mediterrània i de desplegar una estratègia que atengui, de manera unitària, aquests territoris.

Assolida la fita d'estintolar el suport de les regions europees per avançar en una estratègia per a les illes declinada en conques, el Govern de les Illes Balears opta i assoleix, com a següent passa natural en l'estratègia de lideratge insular a nivell europeu, la presidència de la Comissió Illes de la CRPM, on presenta un full de ruta concret per incentivar la millora de l'acció conjunta en la defensa dels interessos insulars davant la UE i per bastir una estratègia d'illes de la Unió Europea transversal entre tots els territoris insulars i declinada per conques. Així mateix, cal subratllar que, per primera vegada en quaranta anys d'existència de la Comissió Illes, és la primera vegada que el Govern de les Illes Balears lidera, amb la presidenta Armengol al capdavant, aquesta Comissió, en què també va ser, la nostra presidenta, la primera dona en fer-ho.

3. De la Declaració de Gotland a l'informe «Illes i Política de Cohesió», la força del consens vers una Agenda d'Illes de la Unió Europea

Al juny de 2022, l'informe «Illes i política de cohesió: situació actual i desafiaments futurs», liderat per l'eurodiputat reunionès Younous Omarjee i acompanyat per una nodrida representació insular d'arreu de la UE, s'aprova per una abassegadora majoria de 577 vots a favor, 38 vots en contra i 10 abstencions. Aquest fet és d'especial transcendència ja que, de manera concreta, l'informe recull una anàlisi exhaustiva dels desavantatges de base que pateixen les illes i insta la Comissió Europea a avançar cap a un Pacte d'Illes de la UE declinat en conques que estableixi els fonaments d'una futura Agenda d'Illes de la Unió Europea.

Així doncs, el que tenim amb l'aprovació majoritària del Parlament Europeu és una certificació del consens que les illes han anat bastint els darrers anys i que es va consolidar a la darrera assemblea general de la Comissió Illes de la

2 Vegeu l'Annex IV.

CRPM celebrada a l'illa bàltica de Gotland el mes de maig de 2022 sota lideratge balear. S'obté, doncs, un «consens inequívoc i ferm cap a un Pacte d'Illes de la UE que pugui desplegar la futura Agenda d'Illes de la Unió Europea» en paraules de la consellera de Relacions Exteriors del Govern de les Illes Balears, Sra. Rosario Sánchez, que pretén seguir els passos de l'Agenda Urbana de la Unió Europea desenvolupada arran del Pacte d'Amsterdam el 2016.

En concret, i per resumir l'objectiu en poques paraules, quan parlam d'un Pacte i una Agenda cal destacar que parlam de dos passos concatenats que ens porten a la incorporació progressiva i gradual del fet insular al llarg del procés legislatiu europeu, tot assolint dues fites:

a. **La incorporació de la dimensió insular o prova d'illes (*Islands proofing*):** el Pacte d'Illes de la Unió Europea cerca trobar l'acord entre els estats membres de la Unió Europea envers la necessitat d'incorporar la *dimensió insular*, de manera transversal, per mitjà del desenvolupament i l'enfortiment d'estudis d'impacte sobre les illes en la legislació de la UE al llarg de tot el procés legislatiu (la prova d'illes o *Islands proofing*).
b. **El desenvolupament d'una estructura que desenvolupi una estratègia d'illes europees:** de manera similar a l'Agenda Urbana, el Pacte d'Illes cerca establir el fonament per engegar un Fòrum d'Illes de la UE amb una governança multinivell que permeti, a partir de l'establiment de diferents partenariats temàtics creats *ad hoc,* avançar en aquells aspectes que més afecten la realitat insular. Així, a tall d'exemple, es podria establir un partenariat de transport que, de manera participada per la Comissió Europea, el Parlament Europeu, els comitès consultius de la UE, els estats membres, les regions insulars, les xarxes europees i els agents econòmics, socials i acadèmics de diferents illes europees, definiria els elements que més afecten les illes en qualsevol desenvolupament legislatiu europeu en el camp del transport.

En resum, per mitjà de l'assoliment d'una Agenda d'Illes de la UE s'avançaria en el reconeixement insular, tot incorporant de manera progressiva els elements necessaris per tenir en compte l'impacte de la discontinuïtat territorial en el procés legislatiu europeu i incorporant, progressivament i de manera regular i transversal, la dimensió insular en les diferents polítiques europees.

III. Conclusió: *per aspera ad astra*

Un dels referents de la literatura italiana del segle XX, Italo Calvino, deia en referència a les illes que «tenen un silenci que s'escolta». Un silenci bastit per la

«xarxa de sorolls minúsculs que l'envolta» que fa del fet insular un batec que només entenen, en plenitud, els mateixos illencs. Aquest *dins i fora* tan únic de les realitats insulars i, alhora, tan compartit entre totes elles, és el que permet fonamentar la necessitat d'avançar cap a una estratègia d'illes de la Unió Europea que, declinada en conques, permeti centrar en el si de la UE uns territoris eternament perifèrics.

Així doncs, en línia amb la travessa que ens hem marcat les illes europees, s'obrin per davant uns anys d'oportunitats. A partir de totes les fites atresorades fins a la data, i amb el fonament jurídic que ja hem assolit, cal aprofitar la finestra d'oportunitat que suposen les presidències del Consell de la UE de Suècia i Espanya durant el 2023, així com la preparació per a un nou marc pressupostari post 2027, per assolir un Pacte d'Illes de la UE que desplegui una futura Agenda d'Illes de la Unió Europea. Es per això que, tot i que el camí és complex i aspre, el Govern de les Illes Balears ha de seguir treballant amb les institucions europees, la resta de regions insulars, el Govern d'Espanya i els agents econòmics, socials i acadèmics per atènyer un nou objectiu en el llarg camí engegat per les illes de la UE. Per assolir una nova fita que no només incorporaria una dimensió insular en tot el procés legislatiu, sinó que ens retornaria aquella centralitat mitològica que, a l'inici dels temps, Europa ens va donar.

CAPÍTOL II

Un intent de caracterització de les illes: una anàlisi per a la Mediterrània

Carles Manera Erbina

Catedràtic d'Història i Institucions Econòmiques
de la Universitat de les Illes Balears i conseller del Banc d'Espanya

I. Introducció: la clau demogràfica

Segons les dades d'Eurostat, les illes –en funció de la consideració de la Comissió Europea, i amb referències demogràfiques regulars– que es troben a la conca mediterrània són les que es presenten a la taula 1. Es tracta d'un conjunt heterogeni –amb orografies distintes i perfils socioeconòmics igualment dispars–, però que té similituds climàtiques i nexes culturals històrics.

Taula 1. La població de les illes a la Mediterrània

Illes	2014	2019	% 2014	% 2019
Ionia Nisia	207.664	203.869	1,76	1,71
Zakynthos	40.401	39.737	0,34	0,33
Kerkyra	104.085	101.569	0,88	0,85
Ithaki, Kefallinia	39.175	38.718	0,33	0,32
Lefkada	24.003	23.845	0,20	0,20
Voreio Aigaio	198.581	221.098	1,68	1,86
Lesvos, Limnos	102.528	114.805	0,87	0,96
Ikaria, Samos	42.633	48.238	0,36	0,40
Chios	53.420	58.055	0,45	0,49
Notio Aigaio	334.802	344.027	2,84	2,89
Kalymnos, Karpathos, Kos, Rodos	207.434	217.241	1,76	1,82
Andros, Thira, Kea, Milos, Mykonos, Naxos, Paros, Syros, Tinos	127.368	126.786	1,08	1,06
Kriti	630.889	634.930	5,35	5,33
Eivissa, Formentera	152.894	167.992	1,30	1,41
Mallorca	869.111	923.608	7,36	7,75
Menorca	93.836	96.620	0,80	0,81
Ceuta	84.674	84.829	0,72	0,71
Melilla	83.870	84.689	0,71	0,71
Corse	324.212	341.554	2,75	2,87
Sicilia	5.094.937	4.999.891	43,17	41,96
Sardegna	1.663.859	1.639.591	14,10	13,76
Kypros	858.000	875.899	7,27	7,35
Malta	429.424	493.559	3,64	4,14
Gozo and Comino / Ghawdex u Kemmuna	31.456	33.388	0,27	0,28
	11.801.270	11.916.557	100	100

Font: elaboració personal a partir de les dades d'Eurostat.

La lectura de la taula 1 ofereix unes conclusions precises, la més rellevant de les quals és que ens trobem davant d'uns espais geogràfics discontinus que sumen prop de dotze milions d'habitants. En segon terme, Sicília i Sardenya componen el gran gruix demogràfic, amb el 55 % del total; seguides de Mallorca i Xipre. La resta d'aquest univers illenc es troba força atomitzat, amb percentatges que arriben al 5 % o que freguen aquest guarisme (els casos de Malta i Creta); i d'altres que ostenten uns indicadors força reduïts. En tercer lloc, si sumem Sicília, Sardenya, les Illes Balears, Malta i afegim Còrsega –de forma que estaríem en un espai illenc mediterrani occidental–, els tants per cent superen el 70 %. Això proporciona una noció llampant de la concentració poblacional insular en els indrets enunciats, per la qual cosa focalitzar la nostra atenció en aquestes illes possibilitarà obtenir uns trets genèrics que, probablement, siguin extensibles a d'altres realitats illenques. Hem pres aquesta decisió metodològica per a desenvolupar la nostra anàlisi.

La taula 2 i el gràfic 1 proporcionen informacions complementàries. Es tracta aquí de les taxes de creixement demogràfic, amb l'adopció d'un quinquenni (2014-2019) com a referència, tenint en compte el nostre coneixement ja disponible sobre dades anteriors.[1]

Taula 2. Taxa de creixement demogràfic 2014-2019 (en %, ordenació de major a menor)

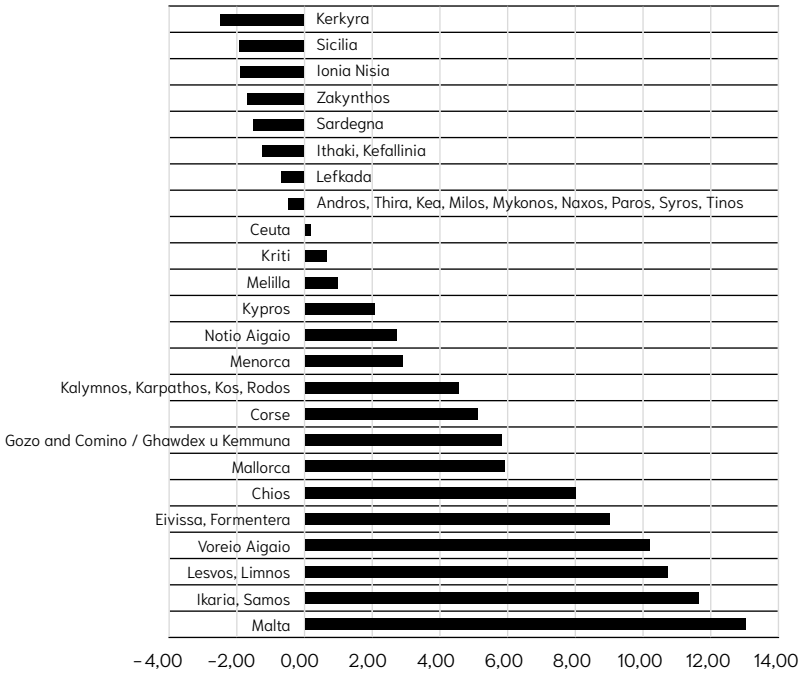
Malta	12,99
Ikaria, Samos	11,62
Lesvos, Limnos	10,69
Voreio Aigaio	10,18
Eivissa, Formentera	8,99
Chios	7,98
Mallorca	5,90
Gozo and Comino / Ghawdex u Kemmuna	5,79
Corse	5,08
Kalymnos, Karpathos, Kos, Rodos	4,51

1 C. MANERA-J. GARAU, «El turismo de masas en el Mediterráneo (1987-2002): una oportunidad de crecimiento», en NADAL, Jordi; PAREJO, Antonio (coord.), *Mediterráneo e historia económica.* Monogràfic de la revista *Mediterráneo Económico*, núm. 7, 2005. C. MANERA-J. GARAU (ed.), *Insularidad en el Mediterráneo. Retos económicos y ambientales*, Editorial Pirámide, Madrid, 2010.

Menorca	2,88
Notio Aigaio	2,68
Kypros	2,04
Melilla	0,97
Kriti	0,64
Ceuta	0,18
Andros, Thira, Kea, Milos, Mykonos, Naxos, Paros, Syros, Tinos	–0,46
Lefkada	–0,66
Ithaki, Kefallinia	–1,18
Sardegna	–1,48
Zakynthos	–1,67
Ionia Nisia	–1,86
Sicilia	–1,90
Kerkyra	–2,48

Font: elaboració personal a partir de les dades d'Eurostat.

Gràfic 1. Taxa de creixement demogràfic 2014–2019



Font: elaboració personal a partir de les dades d'Eurostat.

Uns comentaris sobre la taula i el gràfic precedents indiquen que el mosaic insular palesa creixements demogràfics potents, entre els quals trobem de bell nou Malta, Mallorca, Menorca, Eivissa-Formentera, Còrsega –de l'agrupació més occidental–; juntament amb Icària, Samos, Lesbos, Lemnos, Egeu Meridional, Quios, fins a arribar –vegeu el gràfic– a l'illa de Creta, tot amb tants per cent positius en avanç poblacional. A la part negativa, és a dir, amb pèrdues de població, se situen Sicília i Sardenya –les illes més poblades, tot i que amb baixes densitats–, de l'esfera més occidental. Aquest increment de població obeeix a represes econòmiques després dels impactes de la Gran Recessió; i, sens dubte, al desenvolupament de les activitats derivades del turisme, tot seguint una pauta genèrica de creixement econòmic de la Mediterrània en el seu conjunt. Les caigudes demogràfiques poden explicar-se també per l'impacte de la crisi financera, tot i que en aquest punt calen estudis de cas que permetin corroborar tal hipòtesi.

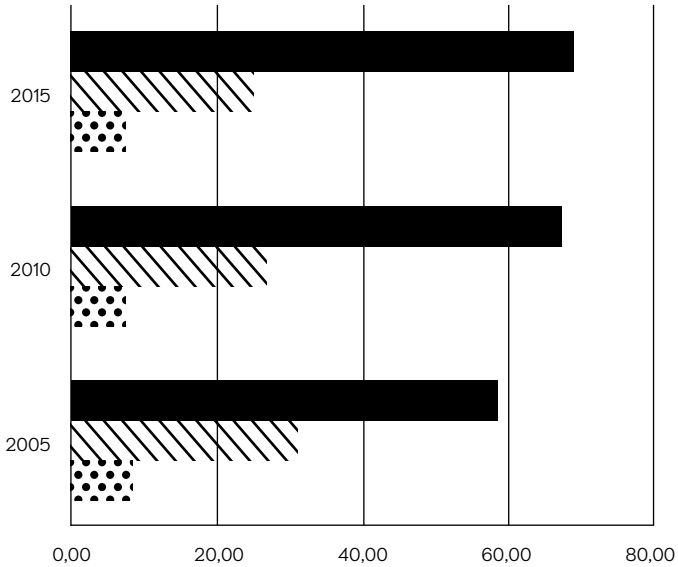
No obstant l'heterogeneïtat explicitada, aquests sistemes insulars tenen elements comuns, que tractarem de concretar. Però abans cal emmarcar el context econòmic d'aquestes illes: la Mediterrània, i el seu procés gradual de terciarització.

II. La Mediterrània, el context

Què ha canviat en l'economia mediterrània des de 1945? I quin paper rellevant ha tingut –i té– el turisme de masses en aquesta transformació? Aquestes dues qüestions són essencials. S'és conscient de la complexitat de la resposta, atès que resulta compromès establir uns paràmetres genèrics per a una realitat geogràfica i econòmica molt dispar, amb evolucions diferents. D'entrada, estem parlant d'una vintena de situacions genuïnes, amb marcs històrics de gran rellevància i amb canvis polítics substancials reconeguts en els últims anys. Però una primera constatació sembla evident: en aquest espai geogràfic entrellaçat, una de les grans transformacions ha estat la consolidació d'una economia de serveis. En efecte, les dades que s'han agrupat per al període més recent de la cronologia triada (2005-2015, anys en què ha estat possible completar les variables requerides en la major part dels països, amb l'excepció d'Israel i llacunes informatives corresponents a Síria i Líbia), indiquen l'avanç del sector serveis, en concret deu punts entre tots dos anys. La indústria retrocedeix sis punts, mentre que l'agricultura es manté en cotes que no arriben al 8 %. El nucli de partida per a aquesta observació, l'any 2005, ja subratlla el pes del sector terciari en l'estructura productiva (58 %), de manera que els canvis en les estructures econòmiques s'han generat, en termes generals, a partir de la dècada de 1950, amb gradacions dispars en funció dels països, atès que la diversitat econòmica és notable a la Mediterrània.

El gràfic 2 palesa aquesta evolució molt recent, amb domini important de les activitats terciàries en el conjunt de les estructures econòmiques, un cop agregades totes les dades.

Gràfic 2. Estructura productiva de les nacions de la Mediterrània 2005–2015 (%)

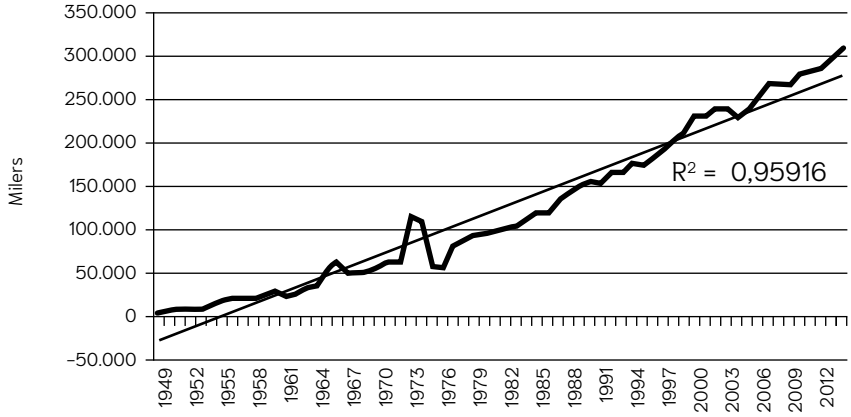


	2005	2010	2015
Serveis	58,04	66,71	68,18
Indústria	30,64	26,31	24,7
Agricultura	7,99	6,97	7,10

Font: elaboració personal a partir de les dades del Banc Mundial: http://data.worldbank.org/indicator/nv.agr.totl.zs.

El desenvolupament dels serveis es relaciona d'una manera directa a l'embranzida del turisme al Mare Nostrum, tot seguint una evolució a l'alça detectada a nivell mundial des de la postguerra, al caliu de les millores a l'estat del benestar per l'aplicació de polítiques econòmiques de tall keynesià, tal com es reflecteix a la taula 3 quant al nombre de turistes arribats a les grans regions turístiques –en terminologia de l'Organització Mundial del Turisme, OMT–. El gràfic 3 recull aquesta potent trajectòria d'expansió turística en el conjunt dels països de la Mediterrània.

Gràfic. 3. Turistes a la Mediterrània, 1949–2014



Font: elaboració personal a partir de les estadístiques de l'Organització Mundial del Turisme (OMT), existents amb llacunes des dels anys 1940 fins al present; del Banc Mundial (BM); del Fons Monetari Internacional (FMI); i amb els materials dels instituts nacionals d'estadística dels països observats.

Taula 3. Turisme mundial: arribades internacionals de turistes 1950–2020, en milers

Grans Regions	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020, dades provisionals
Àfrica	0,5	0,8	2,4	7,4	15	27,4	47	77,3
Amèrica	7,5	16,7	42,3	61,4	93	128	190,4	282,3
Àsia-Pacífic	0,2	0,9	6,2	24,3	57,7	115,3	205,8	416
Europa	16,8	50,4	113	186	280,6	392,7	527,3	717
Orient Mitjà	0,2	0,6	1,9	7,5	9,7	24	35,9	68,5
TOTAL MUNDIAL	25,2	69,4	165,8	286,6	456	687,4	1006	1561
% sobre Total								
Grans Regions	**1950**	**1960**	**1970**	**1980**	**1990**	**2000**	**2010**	**2020**
Àfrica	1,98	1,15	1,45	2,58	3,29	3,99	4,67	4,95
Amèrica	29,77	24,06	25,51	21,42	20,39	18,62	18,92	18,08
Àsia-Pacífic	0,79	1,30	3,74	8,48	12,65	16,77	20,45	26,65
Europa	66,67	72,62	68,15	64,90	61,54	57,13	52,39	45,93
Orient Mitjà	0,79	0,86	1,15	2,62	2,13	3,49	3,57	4,39
TOTAL MUNDIAL	100	100	100	100	100	100	100	100

Font: elaboració personal a partir de les estadístiques de l'OMT: https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284404766.

L'espai històric i econòmic de la Mediterrània és un reclam de primera magnitud en l'economia de l'oci. Les xifres d'arribades de turistes a les seves ciutats avalen aquesta asserció. Els països de la conca comprenen un total de vint-i-dos estats que tenen, com a característica comuna, ser limítrofs amb el Mare Nostrum. Aquest conjunt de països constitueix un dels principals destins mundials. La Mediterrània basa una part important de la seva activitat econòmica en aquesta prestació de serveis. Des dels emplaçaments de sol i platja tradicionals –com Espanya, Turquia i Tunísia–, fins aquells que es caracteritzen per un alt component cultural i patrimonial –en particular, els casos de França i Itàlia–, els litorals d'aquesta mar tancada formen part d'una àrea visitada, majoritàriament, per la cerca d'oci i de vacances, si bé de manera gradual perseveren –igual que s'esdevé en els fluxos turístics mundials– altres motivacions, com la salut, els requeriments professionals o els compromisos de negocis, facetes que diversifiquen destins i tipologies de clients. Els europeus són els visitants més assidus –nou de cada deu turistes–, mentre que, a gran distància, es troben els americans –menys d'un 5 % de viatgers– i, més recentment, es detecta l'auge de turistes procedents d'Orient Mitjà i del Sud-est asiàtic –col·lectius que han duplicat, de 7 a 13 milions d'arribades, la seva participació en el mercat entre 1990 i 2002–.

III. Tot definint la insularitat

La Comissió Europea reconeix l'existència de regions que tenen hàndicaps estructurals permanents, i que poden ser causa decisiva de retards en el seu desenvolupament econòmic. De fet, s'hi apunten tres tipus de territoris amb dificultats: els muntanyosos, els feblement poblats i els insulars. Aquests, alhora, patentitzen problemes afegits: poden tenir parts de la geografia que siguin muntanyoses i, alhora, trobar-se allunyades de pols de creixement de la Unió Europea. Ara bé, la pregunta que cal formular-se, en vista de la documentació oficial comunitària, és tan simple com evident: què considerem una illa? L'exercici no és trivial. Vegem-ho. Malta ja no és una illa. Ceuta i Melilla, a partir d'ara, sí que ho són (d'aquí que les trobem al llistat de la taula 1). Les Illes Balears no tenen cap reconeixement real de la seva insularitat, mentre que les Illes Canàries ho han aconseguit. Són mostres contradictòries –algunes semblen grotesques– de situacions diferenciades per realitats comunes marcades pel determinisme geogràfic.

Ara bé: què passa a les illes europees? Des de la perspectiva econòmica i en el context de la Unió Europea ens trobem amb aquests i altres interrogants crucials. Fa temps, apreníem que una illa era una porció de terra, més petita que un continent, envoltada d'aigua per tot arreu. Ara ja no. Per a la Comissió

Europea, una illa ja no s'ajusta a aquesta definició. Per ser illa des del punt de vista estadístic –és a dir, per ser considerada com a tal–, cal complir uns criteris específics: tenir una superfície de, almenys, un quilòmetre quadrat; estar a més d'un quilòmetre de distància del territori continental; disposar d'una població permanent de, com a mínim, cinquanta persones; no gaudir de connexió estable amb el continent (és a dir, sense túnels ni ponts); i, finalment, al territori insular no hi pot haver la capitalitat de l'Estat. Per això dèiem provocativament que Malta no és, en aquests moments, una illa a efectes de la burocràcia de Brussel·les; i que Ceuta i Melilla sí que ho són.

Les conseqüències d'aquesta original accepció del que és una illa condueix a situacions paradoxals abans enunciades; afegim que els arxipèlags de Canàries, Açores, Madeira i la Reunió no són territoris insulars, ja que es consideren *regions ultraperifèriques*, la qual cosa implica tenir un tractament especial. En aquest context, val la pena ni que sigui apuntar unes breus anotacions sobre quines són i com són les illes de la Unió Europea. Les dades són reveladores: més de 12 milions d'europeus –al voltant del 3 % del total de la població– viuen a 286 illes de la Mediterrània, amb una superfície de més de cent mil quilòmetres quadrats –un 3,2 % de l'àrea total de la Unió Europea–. En general, aquestes gairebé tres-centes illes, agrupades a trenta regions, presenten un grau de desenvolupament econòmic inferior al del continent europeu, tenint en compte que generen poc més del 2 % del PIB de la Unió, mentre que el PIB per capita és el 72 % de la mitjana comunitària. Alhora, el 95 % dels habitants de les illes europees viuen a la Mediterrània, de manera que Sicília, Còrsega, les Illes Balears, Sardenya i Creta aglutinen el gruix del contingent demogràfic, tal com ja hem subratllat.

IV. El cost de ser illes

Seguim amb preguntes essencials. És més car consumir i produir en una illa que fer-ho al continent europeu? Per respondre afirmativament aquesta qüestió cal anotar una idea molt simple però central: si considerem que l'entorn natural afecta l'activitat humana, aleshores sí que es pot parlar de cost d'insularitat, en dos sentits precisos. Un: com més petit és el territori, el cost d'insularitat es reflecteix més a l'activitat humana; i dos: com més allunyat es trobi dels fluxos econòmics mundials, aquest cost s'incrementa. En el primer cas, un espai més gran, encara que no sigui proper als principals circuits econòmics, pot basar-ne el creixement en el desenvolupament del mercat interior i en la disponibilitat de matèries primeres. Al segon exemple, territoris petits sense recursos naturals –però localitzats en àrees econòmiques dinàmiques–, poden sustentar-ne l'expansió a partir d'una positiva

renda de situació. Ambdues característiques són molt elementals i no fan més que rubricar alguns preceptes clau en les teories del creixement:

- La importància de les densitats dels mercats: en el primer supòsit, per estimular la demanda interior;
- I les modalitats de desenvolupament endogen: en el segon, amb un protagonisme fort del sector exterior, a partir d'un creixement de les exportacions de béns i serveis, amb l'explotació de la posició geogràfica, l'existència de xarxes comercials i, com a fase prèvia, amb la capacitació de l'oferta productiva per satisfer les demandes extraregionals.

El cost per a accedir al mercat és molt més alt en el cas de les economies insulars: només el transport de mercaderies és entre dues i quatre vegades més car que al continent. Així, el trasllat de matèries primeres, els costos superiors de l'emmagatzematge dels estocs, de la degradació dels productes frescos i dels retards a causa de la no execució de viatges marítims per mor de les condicions meteorològiques, constitueixen factors crucials que incideixen directament sobre la competitivitat de les produccions insulars. Dos exemples diferents al nostre objecte d'estudi corroboren aquestes apreciacions. D'una banda, la major part del cost suplementari del transport i la sobrecàrrega de les economies locals, a les illes de l'Egeu, prové del tràfic de mercaderies en camió per via marítima. A més, es comprova que un sistema de subvenció directa al cost de la navegació per mar –un element d'intervenció pública que sol ser aplaudit en aquests casos– és més favorable a les illes de l'Egeu del sud que a les de l'Egeu del nord. La raó principal del retard econòmic de les economies insulars septentrionals no és la discontinuïtat territorial, sinó la falta de transformació de la seva economia cap al sector terciari i el sosteniment d'activitats poc rendibles, sobretot en l'àmbit de l'agricultura i la pesca. És a dir, cal buscar en l'estructura econòmica les claus d'aquestes dificultats. Així, sigui quina sigui la taxa de subvenció del cost del transport, els resultats seran mínims perquè aquestes economies tenen una baixa productivitat, que obeeix a raons que en absolut són imputables al determinisme geogràfic i que es relacionen de manera més directa amb l'escassa dinàmica de processos formatius, d'inversions en béns d'equipament i de la utilització de tècniques tradicionals.

D'altra banda, anant ara cap a l'Atlàntic, per l'elevat cost d'insularitat de les indústries a les Illes Canàries, el Consell Econòmic i Social d'aquesta comunitat va subratllar la necessitat d'impulsar la consecució de l'anomenada *autopista entre illes*. S'afirmava que, des d'una major fluïdesa i garantia dels transports, és necessari donar més cohesió al mercat regional, amb l'eliminació de burocràcia i la simplificació al màxim dels tràmits per al trànsit marítim intrainsular. De fet, en moltes ocasions s'ha demanat que els trajectes amb vaixell siguin considerats com una extensió de la xarxa de carreteres nacional i siguin, doncs, gratuïts, o almenys, fortament subvencionats per l'administració pública.

És a dir, els beneficis insulars, adscrits a l'etapa prèvia a la revolució que suposa el trànsit aeri, s'han transformat en costos efectius: la navegació marítima suposa ara més inversió de temps que els trajectes ferroviaris o per carretera. En processos productius concrets, com els agroalimentaris i els industrials, la duplicitat de costos és un fet, en absència d'inputs peremptoris: aquests productes s'adquireixen a l'exterior –i es traslladen a les illes generalment per via marítima–, de manera que es genera un primer nivell de cost; i, posteriorment, les exportacions imputen una segona línia que, en total, suposa un increment dels costos de producció i la penalització de la competitivitat dels gèneres insulars.

Així doncs, la noció de cost d'insularitat és només aplicable a períodes contemporanis, amb ofertes àmplies i regulars de transport però que, en el cas de les illes i tenint en compte el factor temps, determinant per a reduir al seu torn costos de transacció, es fan més patents en dependre notablement de la navegació aèria. En efecte, la proximitat o la facilitat d'accés condiciona l'obertura exterior i la mobilitat de persones i de mercaderies. Les infraestructures de transport són, per conseqüent, determinants per a les economies locals, atès que una xarxa eficaç pot atenuar els problemes de mancances d'equipaments, observables a les illes. El fet insular suposa, d'entrada, la reducció de les maneres de transport i, per conseqüent, la seva saturació en moments concrets. En aquest sentit, el tema es bifurca en dues qüestions clares, d'enorme transcendència: la del temps i la del preu. En tots dos casos, s'ha especificat la importància des d'una esfera macroeconòmica; però en l'àmbit més microeconòmic, aquests costos, de dilació i monetaris, s'aguditzen quan es tracta de comunicacions més o menys fluides entre empreses i particulars amb l'exterior.

Un simple trasllat per motius de gestió des de qualsevol ciutat insular fins a la seva referència continental més directa infereix despeses que resulten excessives en altres realitats geogràfiques; si a això hi afegim l'escassa interconnexió entre les illes, i l'enorme inversió de temps necessària per a articular-la, la magnitud assoleix nivells d'impressió. Per exemple, un viatge des de Palma fins a la ciutat de Càller, a Sardenya, que suposa una distància equivalent a l'existent entre la capital balear i Madrid, significa prop de deu hores. Xifres similars poden obtenir-se en circuits semblants, i amb altres places insulars com a referència.

Per tant, estem davant costos que limiten de manera decisiva les possibilitats de contactes i redueixen a una clara perifèria les activitats econòmiques d'aquestes regions, al marge de les turístiques. Aquesta és, sens dubte, una causa central de la pèrdua del teixit industrial en illes amb una trajectòria històrica gens aliena al món de la manufactura –com, per exemple, es coneix a Mallorca i Menorca– i la caiguda en picat de les activitats agrícoles, en les quals totes les illes considerades tenien, fins als anys 1950, clars avantatges comparatius.

Així doncs, des d'una perspectiva molt general, hom ha detectat costos d'insularitat englobats en cinc aspectes: la gran especialització de l'estructura

econòmica, els costos de transport elevats, els nivells de formació professional baixos, uns recursos naturals i energètics limitats i uns serveis públics escassos. Esbrinem-los.

V. Creixements econòmics dispars, amb el turisme com a base essencial

1. La població

Les illes mediterrànies es caracteritzen, des de la perspectiva poblacional, per un desenvolupament més continuat i ferm que els seus estats de referència i que el conjunt de la Unió Europea. Les xifres posen en relleu:

a. La fortalesa del desenvolupament demogràfic de les Illes Balears i Malta, que en vint anys han incrementat la població en més d'un 20 %. Els guarismes de l'arxipèlag balear es troben molt per sobre dels de la mitjana espanyola, amb un punt d'inflexió detectable al començament de la dècada de 1990. La causa central és que un sector líder i en expansió, el turístic, arrossega altres potents activitats relacionades, com les derivades de la construcció. Així, l'avanç de l'obra pública, cofinançada amb fons europeus i en un context de crisi severa del sector constructor –amb taxes negatives de creixement, que van afectar el conjunt del PIB el 1991-1993–, explica un fenomen de desenvolupament desaforat d'aquesta activitat que provoca, al seu torn, un important *efecte crida* de població externa, generalment extracomunitària, encara que la presència residencial d'alemanys és creixent sobretot a l'illa de Mallorca. En paral·lel, el desenvolupament demogràfic espanyol és molt més moderat. D'altra banda, a Malta s'observa igualment un augment significatiu: el seu creixement és comparable al balear, i radica tant en la importància econòmica del sector públic en l'economia insular –cos funcionarial, drassanes–, com en l'avanç del desenvolupament turístic. Les Illes Balears i Malta lideren, a més, les xifres de densitat demogràfica, si bé la segona illa rubrica una congestió molt més acusada: 1.182 habitants per quilòmetre quadrat, enfront d'una mitjana comunitària de 117, de 162 per a les Illes Balears (mentre que a Espanya és de 80) o de 197 de Sicília (similar a la mitjana italiana, xifrada en 192). Aquestes dades proporcionen una idea concisa d'un procés de creixement econòmic que deixa poc lloc físic desocupat. Malta, amb 316 quilòmetres quadrats de superfície, té una dimensió molt inferior a l'illa de Menorca i multiplica amb escreix la població resident. Estem, doncs, davant un clar estat d'insostenibilitat manifestada en la pressió demogràfica.

b. Els desenvolupaments sard i sicilià corroboren una expansió superior a la coneguda per a Itàlia, però amb taxes menors que les Illes Balears i Malta. L'exemple cors manifesta un avanç més potent, que s'explica per la consolidació dels serveis en l'estructura econòmica i per la presència de població estrangera resident: sobre aquest últim punt, i segons Eurostat, Còrsega, amb un 9,9 %, i les Illes Balears, amb un 8,4 %, encapçalen aquesta proporció.
c. L'evolució del PIB subratlla l'existència de dues direccions de creixement diferenciades (vegeu la taula 4, amb dades des de 1987 fins a 2001, que marquen la tendència): d'una banda, les economies insulars que mostren xifres superiors o molt properes a la mitjana comunitària (les Illes Balears i Malta); i, de l'altra, les que rubriquen una evolució que està per sota del desenvolupament de la Unió Europea. Això concorda amb el perfil demogràfic ja descrit. El creixement sicilià és el més feble dels insulars, i és inferior a l'aconseguit per Itàlia. Sardenya, en canvi, s'equipara al seu Estat referencial; i Còrsega sempre va per sota de França. L'excepció són les Illes Balears: seguint una tendència clara en la seva història econòmica, el creixement de l'arxipèlag ha superat, en general, el d'Espanya, de manera que ha remarcat un procés que arrenca a la dècada dels anys 1920 i que col·loca aquestes illes sempre entre les deu primeres comunitats espanyoles en relació amb la seva renda per capita entre 1920 i 2021.

Taula 4. PIB de les illes més poblades de la Mediterrània i contrast amb els seus estats (1987=100)

Anys	Illes Balears	Espanya	Còrsega	França	Sicília	Sardenya	Itàlia	Malta	UE
1987	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1988	114	115	105	106	104	107	108	109	110
1989	133	136	110	114	113	118	120	109	118
1990	152	153	118	122	126	130	131	134	124
1991	169	168	122	126	140	148	142	135	133
1992	179	175	128	133	142	150	143	146	138
1993	168	161	134	139	128	135	128	159	139
1994	168	160	141	146	128	137	130	175	146
1995	178	176	152	154	117	129	128	197	151
1996	193	189	153	159	136	149	148	208	159
1997	205	195	159	161	145	161	157	233	167
1998	219	207	168	168	150	166	163	248	175
1999	242	222	181	176	154	173	169	290	185
2000	263	240	188	184	163	180	177	330	197
2001	283	257	197	192	171	191	185	340	203

Font: elaboració personal a partir de les dades d'Eurostat.

d. Les illes europees presenten una estructura econòmica molt especialitzada, ja sigui en el sector primari (agricultura i pesca) o en el terciari (turisme; consulteu la taula 5). L'orientació envers el turisme ha fet veure *malalties* econòmiques (la *malaltia holandesa*, en concret) derivades d'un grau elevat de maduresa per l'explotació límit dels recursos naturals. El sector secundari no és el dominant, amb les úniques excepcions de Menorca i Malta, en les quals les activitats industrials tenen, encara, una presència rellevant en el conjunt de l'estructura productiva. Ara bé, la composició del PIB determina un procés de terciarització econòmica gradual en l'últim quart del segle XX.

Taula 5. Estructures econòmiques i laborals de les illes mediterrànies més poblades, 1989-2001

		1989			1995			2001	
	I	II	III	I	II	III	I	II	III
UE- 15							2,1	28,2	69,6
Espanya				4,41	29,6	65,99	3,2	28,5	68,2
Illes Balears	2,7	10,6	86,7	1,88	16,88	81,24	1,5	16,2	82,3
França				3,24	26,29	70,47	2,7	24,8	72,5
Còrsega	2,7	17,4	80	3,04	15,44	81,52	2,5	14,1	83,4
Itàlia				3,24	30,06	66,71	2,7	27,8	69,5
Sicília			73,14	5,45	18,99	75,56	4,2	16,9	78,8
Sardenya	4,73	24,89	47,05	4,61	23,26	72,03	5,2	8,7	86,1
Malta				2,81	28,82	68,32	2,5	28,6	68,8
	Ocupació per sectors, 2001						**Taxa d'atur, 2002**		
	(A)	**I**	**II**	**III**	**(B)**	**(C)**	**Total**	**Fem.**	**Juv.**
UE- 15	100,00	4	28,2	67,7	64,3	55,1	7,8	8,8	15,2
Espanya	84,20	5,9	31,2	62,9	57,5	42,7	11,4	16,4	22,2
Illes Balears	105,40	2	24,3	73,3	66,5	42,7	7,3	9,3	14,9
França	104,80	4,1	25,4	70,5	62,7	55,7	8,7	9,8	18,9
Còrsega	79,90	7,5	12,2	80,2	42,3	36,1	13,3	18,3	44,2
Itàlia	100,10	5	31,8	63,2	54,5	40,9	9	12,2	27,2
Sicília	65,30	9,3	20,4	70,3	41,8	24,1	20,1	28,4	51,2
Sardenya	76,00	8,7	23,5	67,8	45,2	29,3	18,5	26,4	48,3
Malta	69,50	2,3	31,2	66,5	54,2	32	5,2	6,1	11

(A) PIB p.c., 2001. UE-15=100.
(B) Taxa d'ocupació total. Dades de 2002.
(C) Taxa d'ocupació femenina. Dades de 2002.

Font: elaboració personal a partir de les dades d'Eurostat.

2. Característiques genèriques

Unes característiques genèriques són:

a. La pèrdua dels actius a l'agricultura a les Illes Balears (de 2,7 % el 1989 a prop d'1,5 % el 2020), Sicília (5,4 % el 1995 i 4 % el 2020), Malta (2,8 % el 1995 a poc més de 2 % el 2020), el manteniment de Còrsega (2,7 % el 1989 i entre 2 i 3 % el 2020) i la lleugera recuperació de Sardenya (4,7 % el 1989 i poc més de 5 % el 2020). Pot afirmar-se que el sector extractiu, històric i vertebrador d'aquestes bases econòmiques regionals ha perdut empenta, si bé manté una quota residual que, a nivell d'ajudes comunitàries i d'articulació social interior, continua sent rellevant.

b. Una desindustrialització desigual, que s'aprecia en la regularitat balear, l'estabilitat maltesa, la caiguda corsa i l'enfonsament sard, explicables sobretot per l'avanç vigorós del sector serveis. Les mitjanes dels estats referencials es troben per sobre de les xifres illenques en el capítol industrial, fet que infereix aquest procés d'orientació econòmica cap al sector terciari de l'economia. El cas de les Illes Balears, amb els exemples de Menorca i de la comarca des Raiguer a Mallorca, adopta un perfil que recorda de manera poderosa les característiques reconegudes en els districtes industrials, amb el calçat com a activitat motriu. Els exemples de Sicília i Sardenya expliciten escenaris més tradicionals, amb pesos rellevants de la indústria derivada de la mineria i d'alguns sectors de béns de consum –tèxtils, agroalimentació i pell–, però amb l'absència de fàbriques emblemàtiques que liderin processos més amplis. En certa manera, persisteix el dualisme econòmic que esquerda la realitat industrial italiana durant bona part del segle XX.

c. El desenvolupament decisiu dels serveis, apreciable en totes les realitats insulars. El creixement de les activitats terciàries es justifica, de manera essencial, per la robustesa que va adquirint, sobretot en les economies menys avançades, l'economia turística, ja crucial en altres àmbits observats, com és el cas de les Illes Balears, on el turisme de masses aconsegueix importants cotes de consolidació des de la segona meitat dels anys 1960 i es tradueix en un exemple pioner de l'economia turística.

   Les dades relatives al mercat de treball ressenyen el que ja s'ha afirmat: les economies insulars tendeixen a especialitzar-se en el sector primari i terciari, i poc en el secundari.

3. Reflexions

Tres reflexions s'imposen:

a. Aquestes regions no desenvolupen un sector industrial per la seva escassa productivitat, relacionada amb la falta de matèries primeres i, sobretot, amb els elevats costos de producció, atès que els problemes logístics els aguditzen.
b. L'alta especialització en un sector fa que aquestes economies siguin més fràgils que les continentals, més encara quan tenen un grau d'internacionalització elevat. Els exemples més eloqüents es refereixen sobretot a les economies orientades al sector turístic: en aquests casos, els cicles econòmics són fixats pels canvis que sacsegen els principals mercats emissors de turistes, de manera que és factible que l'evolució econòmica dels estats de referència per a les illes sigui diferent de la que coneixen aquestes illes, en funció de les conjuntures internacionals.
c. El mercat laboral evidencia disparitats notables entre les economies insulars. Això s'aprecia amb claredat en indicadors precisos: la taxa d'atur de Sicília i Sardenya (entorn del 20 %) és pròpia d'economies en crisi o amb signes evidents de baixes ocupacions. En efecte, aquestes variables concretes arriben a magnituds que no arriben al 50 %, fet que equipara Sicília i Sardenya amb Còrsega, si bé existeix una excepció a favor d'aquesta última: el grau superior d'integració femenina en el mercat laboral, molt reduït en els casos sard i sicilià. Una altra dada agreuja el problema: l'altíssima taxa d'atur juvenil a Còrsega, Sicília i Sardenya, que frega el 50 %.

En definitiva, les dades exposades semblen confirmar una dualitat clara en el conjunt de les economies insulars analitzades, de manera que poden identificar-se sengles grups definits. D'una banda, les regions més desenvolupades, les Illes Balears i Malta, amb processos interns també diferenciats i que se centren, sobretot, en un elevat nivell d'urbanització en l'exemple maltès, si bé el cas balear està adoptant un perfil tendent en aquesta direcció, per la importància de les activitats de construcció en l'estructura econòmica. D'altra banda, les illes endarrerides amb pesos una mica superiors en el sector extractiu, actius industrials reduïts i un avanç cada vegada més prominent dels serveis. La importància del turisme de masses és, amb seguretat, l'element econòmic que tenen en comú, tant les riques com les endarrerides, si bé cal advertir que existeix un grau de desenvolupament molt més madur en l'exemple balear. En aquest sentit, la manifestació més clara radica en l'exportació de capitals cap a altres zones amb possibilitats de desenvolupament turístic –Carib, grans enclavaments urbans, països emergents com les potències asiàtiques, encapçalades per la Xina–, i l'ascens del capital hoteler balear als primers llocs del rànquing empresarial mundial.

VI. Altres indicadors per a mesurar evolucions socials i econòmiques

Hi ha altres paràmetres de mesurament que també resulten determinants per a avaluar l'abast social d'un procés econòmic. Els casos més il·lustratius es refereixen als àmbits sanitari, educatiu, formatiu i ambiental (vegeu la taula 6). Darrere de molts d'aquests aspectes s'amaga un factor crucial per a la positiva evolució d'una societat: la formació de capital humà capaç de liderar canvis i vertebrar noves experiències, amb l'objectiu de qualificar el creixement, dotar-lo d'una major productivitat i obtenir desenvolupaments que concordin amb millors nivells de benestar. Però aquests indicadors no resulten tan vistosos a curt termini. Fins i tot amb massa freqüència s'han entès més com a costos que com a inversions efectives, de manera que, en tenir recorreguts temporals més llargs –i, per tant, alts costos d'oportunitat a curt termini–, solen ser desplaçats per les decisions empresarials i públiques a favor d'activitats que facilitin una visualització més ràpida de les alternatives adoptades.

Taula 6. Indicadors socials a les illes mediterrànies més poblades

1. INSTRUCCIÓ	**Nivell instrucció**		
	Escàs	**Mitjà**	**Alt**
UE-15	35,4	42,9	21,8
Espanya	58,3	17,3	24,4
Illes Balears	59,6	21,8	18,7
França	35,9	40,6	23,5
Còrsega	58,9	26,1	15
Itàlia	55,9	33,9	10,2
Sicília	61,7	29,2	9,2
Sardenya	62,8	29	8,2
Malta	sense dades (s.d.)	s.d.	s.d.
2. EDUCACIÓ	**Percentatges d'estudiants**		
	Primària	**Secundària**	**Superior**
UE-15	6,1	10,1	3,4
Espanya	6,2	8	4,6
Illes Balears	6,9	7,6	2,1
França	6,5	9,9	3,4
Còrsega	6,1	9,1	1,8
Itàlia	4,9	7,7	3,1
Sicília	6,2	9,9	3,1
Sardenya	5	9,4	3,4
Malta	8,5	8,3	1,9

3. SANITAT I MEDI AMBIENT	Llits hospitals (100.000 hab.)	Metges (100.000 hab.)	Kg. RSU (per habitant)
UE-15	s.d.	363	556
Espanya	364,8	346	598,6
Illes Balears	424	337	787,8
França	820,6	338	545
Còrsega	986,6	902	s.d.
Itàlia	455,1	603	516
Sicília	375,8	632	478
Sardenya	461,8	660	500
Malta	759,8	312	549
4. INVESTIGACIÓ I DESENVOLUPAMENT	**Inversió en I+D (% s/PIB)**	**Sol·licitud patents (*)**	
UE-15	1,98	153,6	
Espanya	0,96	24,1	
Illes Balears	0,25	15,6	
França	2,23	140,3	
Còrsega	0,31	9,3	
Itàlia	1,07	73,2	
Sicília	0,87	14,2	
Sardenya	0,7	11,2	
Malta	s.d.	13	

* *Sol·licitud de patents europees (per milió d'hab.). Mitjana 99-00-01.*
Font: elaboració personal a partir de les dades d'Eurostat.

En aquesta línia interpretativa, en el cas de les illes cal destacar el següent:

1. Els límits del sector públic

La sanitat i l'educació, pilars bàsics de l'estat del benestar, arriben amb més problemes a les illes que als ciutadans continentals. La situació territorial ha acumulat la reiterada deixadesa de les administracions centrals cap als seus espais adjacents. Així, els estocs de capital públic existents a les illes se situen sempre per sota de les mitjanes continentals, i els esforços privats i d'institucions supranacionals no han resolt aquests problemes. Les Illes Balears, per exemple, compten amb ràtios de caràcter social que no arriben a la mitjana espanyola, malgrat l'important nivell de renda balear i del teixit privat existent sobretot en l'esfera de la sanitat. Sardenya i Sicília disposen de dades igualment desequilibrades en relació amb la mitjana italiana, i l'adscripció d'aquestes illes a objectius prioritaris de la Unió –amb importants recursos provinents de Brussel·les– no és suficient per a solucionar el problema.

La història política i econòmica d'una banda, i la més recent actitud dels governs centrals i regionals, de l'altra, contribueixen a explicar aquesta situació. Existeix, doncs, un procés acumulatiu de desídia inversora cap a les illes, que ha redundat sobretot en la menor articulació dels seus serveis públics i d'infraestructures peremptòries per a millorar-ne el desenvolupament i la competitivitat.

2. El baix nivell de capacitació

Un tret comú a totes les illes mediterrànies és el baix nivell de capacitació en relació amb la mitjana de la Unió Europea, sobretot pel que fa a la formació postsecundària i professional.

Aquestes regions s'han dotat, en els últims anys, d'infraestructures educatives de tota mena –incloses les universitàries–; però en alguns casos manca una oferta formativa més completa, amb la qual cosa el trasllat al continent representa la solució adoptada per les famílies. Les situacions preocupants es palesen en el nivell de generació de capital humà en l'estrat superior: sempre per sota de les mitjanes dels estats de referència i de la Unió Europea, les illes presenten el dubtós privilegi de liderar una escassetat evident en formació. En totes les economies insulars s'observen dades de retard; però el cas més cridaner és el de les Illes Balears que, amb nivells de renda molt alts i taxes de creixement econòmic importants, amb contrastos molt favorables amb relació a la Unió Europea i a Espanya, es queda a la cua pel que fa a estudiants matriculats en ensenyament superior, la meitat que la mitjana espanyola, amb xifres similars a les de Còrsega i Malta. Aquest últim –recordeu– és l'altre cas d'èxit econòmic, al costat de l'arxipèlag balear.

3. El qüestionament de la teoria sobre els vincles entre capital humà i creixement econòmic

No hi ha dubte que aquestes magnituds qüestionen part de la teoria sobre els vincles existents entre capital humà i creixement econòmic. L'anàlisi dels models particulars de desenvolupament econòmic ha de facilitar una millor comprensió del fenomen. Per a les Illes Balears, l'important desplegament de l'economia de serveis ha promogut la intensificació de la força de treball, un factor productiu amb escasses necessitats formatives, la qual cosa ha consolidat un procés de creixement, que també és històric, amb una diferència notable amb relació als períodes cronològics anteriors: el procés de creixement se sustenta ara sobre bases d'expansió territorial i de majors increments en els vectors considerats (turistes, pernoctacions, obres visades, quilòmetres de carreteres construïts, noves urbanitzacions). Aquest model no sorgeix d'un capital humà més preparat, sinó d'una mà d'obra relativament barata. I això redunda, en negatiu, en les variables conegudes en R+D+I. Les Illes Balears,

amb un esforç inversor del 0,33 % sobre el PIB el 2020 –que en un 90 % prové de la universitat, i és gairebé imperceptible en el sector privat–, es troba molt distant fins i tot de les illes que tenen creixements molt inferiors i rendes per capita molt més ajustades. L'últim furgó és, de nou, la ubicació d'aquest conjunt insular. En paral·lel, el dinamisme dels mercats laborals, en particular en les economies terciaritzades, estimula l'abandonament de cicles de formació de la franja poblacional entre 16 i 25 anys. Així, s'observa un ingrés precoç al mercat de treball amb bases formatives elementals, la qual cosa, al seu torn, explica que els nivells salarials siguin més limitats en comparació amb les mitjanes continentals. Un dels plantejaments de la Unió Europea ha de ser reduir aquestes desigualtats de desenvolupament que hi ha entre les regions.

4. Les mesures per compensar els costos d'insularitat

La Unió Europea ha reconegut explícitament que les illes tenen problemes estructurals propis. Però les mesures per a compensar els costos d'insularitat són inexistents; de fet, només quatre arxipèlags ho han aconseguit: els considerats com a regions ultraperifèriques –recordeu: Canàries, Açores, Madeira i la Reunió–. El Parlament Europeu va aprovar l'Estatut Permanent per a les Regions Ultraperifèriques, gràcies al qual aquestes illes disposen de programes especials d'ajudes. En concret, les illes esmentades han rebut un 33 % més de finançament de fons europeus que la resta de regions Objectiu 1, amb resultats satisfactoris: les ultraperifèriques, que presentaven un menor creixement econòmic i una taxa d'atur més elevada, han crescut més que la resta de la Unió Europea, alhora que la desocupació s'ha reduït més en aquests territoris. El reconeixement dels costos d'insularitat i l'aprovació d'instruments específics per a compensar-los s'ha revelat com la recepta adequada per a arribar als paràmetres descrits.

VII. Els condicionants ecològics

El principal recurs escàs de les illes és el territori. Aquesta situació és més severa en aquelles regions amb una dimensió espacial reduïda, i on la possibilitat de creixement per expansió física –per exemple, en la construcció– genera processos de congestió més accelerats i visibles.

1. La població flotant

El conjunt de les infraestructures de caire social ha d'afrontar un fenomen que és comú a totes les illes, en major o menor grau: l'existència d'una població flotant que

tiba la demanda de serveis públics de tota mena, esforç que no resulta compensat per millors transferències econòmiques d'altres entitats ni per fons comunitaris.

2. El canvi climàtic

La correcció de les externalitats ecològiques constitueix un repte per a les economies insulars, una qüestió fermament relacionada amb el gran desafiament del canvi climàtic. El tema presenta enormes problemes de tota mena, especialment polítics. L'escassetat desigual de recursos econòmics públics a les illes aguditza la possibilitat de buscar-los en forma de fons estructurals i de cohesió. La invocació a la política fiscal s'ha revelat com una metodologia exposada en conjuntures molt concretes –a les Illes Balears, entre 1999 i 2003; i des de 2015–com una manera de recaptar recursos amb una destinació finalista. L'exemple de l'impost sobre estades turístiques –mal denominat *ecotaxa*–, instaurat a les Illes Balears el 2002, dirigia els esforços en aquesta direcció, a partir de la fixació d'una mitjana d'un euro per pernoctació, recaptat per les infraestructures hoteleres i amb un sistema de liquidació a través de mòduls (similar a l'impost sobre la renda). El projecte, que va estar vigent durant un any –es va derogar a finals de 2003, amb un canvi de govern autonòmic–, va representar una entrada neta d'uns cinquanta milions d'euros, consagrats sobretot a la compra de terrenys litorals –de gran bellesa paisatgística– per preservar-los, amb un impacte innocu sobre la demanda turística avaluat entre l'1 % i el 2 %, segons anàlisi d'elasticitat-preu aplicat als principals mercats emissors de turistes cap a les Illes Balears. El tema es reprengué amb un nou canvi de govern i, a hores d'ara, aquest impost és operatiu i grava les pernoctacions, amb l'obtenció de recursos per a la hisenda autonòmica que poden ser superiors als 100 milions d'euros.

És innegable que les destinacions turístiques madures hauran de pensar en formulacions com la descrita, tenint especialment en compte dos factors. En primer lloc, les contraccions pressupostàries d'unes regions que reclamen millors serveis i que coneixen creixements demogràfics desiguals però tangibles. En segon terme, per un procés de discriminació positiva fonamentat en la qualitat del producte turístic, fet que s'enfronta a la competitivitat per la via dels preus. Això suposa apostes més decidides per la preservació del medi ambient, atès que és cada vegada més alta la predisposició dels turistes per pagar si se'ls garanteix el manteniment d'entorns ambientals intactes.

3. La pressió turística

Les variables turístiques són il·lustratives a les illes mediterrànies. Més de 40 milions de turistes sobre una població de dret que supera lleugerament els 12 milions d'habitants. És, doncs, una pressió que multiplica per més de tres les necessitats d'aquestes infraestructures socials, que són tan vitals o més que les generades

a partir de grues i d'excavadores. El tema depassa amb escreix els aspectes ja descrits –educació, sanitat– i aprofundeix en factors igualment decisius: el consum d'energia, d'aigua i la generació de residus sòlids urbans i d'externalitats negatives fruit, com s'ha ressenyat, del creixement turístic. Així, l'energia és un element vital per al desenvolupament insular. La producció energètica és autònoma i disgregada del continent. A les necessitats dels residents cal d'afegir-hi les dels turistes, en un procés que s'incrementa any rere any. La producció tèrmica sol ser la tecnologia impulsada en totes les illes, per a obtenir una energia que depèn, en definitiva, de l'aprovisionament exterior de derivats del petroli. Per altra banda, l'escassetat d'aigua constitueix un greu problema per a algunes illes. Les Illes Balears representen, en tal sentit, un cas il·lustratiu. També aquí la importància de la població flotant és decisiva en els increments de consum: prop de 200 litres per persona i dia a la zona de la badia de Palma –la més nombrosa, demogràficament, de l'arxipèlag–, subratlla un vector clar d'insostenibilitat, que ha de pal·liar-se amb dessaladores, les quals, al seu torn, necessiten combustibles fòssils per a arrencar i seguir funcionant. Per tant, els accessos a l'aigua i a l'energia estan condicionats, també, per la freqüent absència d'infraestructures adequades per a proveir-los. En definitiva, el concepte de desenvolupament sostenible és, a les illes, més tangible que en altres llocs.

Sobre aquesta qüestió, un concepte que s'ha divulgat amb insistència en els últims temps és el de saturació. Els mitjans de comunicació han recollit de fonts diverses un cert estat de congestió demogràfica a illes mediterrànies, en el curs dels últims temps, i amb la temporada turística 2019 com a referent capital. En aquest sentit, recerques que puguin certificar o refusar tals apreciacions, que molt sovint es presenten com a experiències de caire subjectiu (o amb indicadors parcials), constitueixen un objectiu important per als científics socials, amb l'important complement de les aportacions fetes des d'altres camps de les ciències més dures. La literatura especialitzada té ja un compendi significatiu de treballs sobre aquestes qüestions, que es dirigeixen en una direcció precisa: la confecció d'indicadors de sostenibilitat que facilitin, en un primer moment, un coneixement més acurat de la realitat; i, en segon lloc, que aportin dades fonamentals per a la presa de decisió en l'àmbit de les polítiques públiques.

4. La necessitat de nous indicadors

Les illes mediterrànies necessiten d'aquesta nova bateria d'indicadors, de manera sincronitzada, per tal d'avaluar el grau d'impacte sobre les fragilitats territorials del creixement econòmic intensament terciari. Es tracta d'escollir variables molt concretes, molt explicatives, de fàcil accés –o, si més no, que no resulti massa complex arribar-hi– i que no siguin excessives, per tal d'evitar dificultats metodològiques. S'han pogut fet prospeccions específiques per a les Illes Balears –per al període 2000-2015–, i l'objectiu seria, si s'escau, que

es pogués estendre una metodologia de treball uniforme per al conjunt insular mediterrani. En el cas balear –pensem que pot ser extrapolable– s'ha treballat amb deu indicadors bàsics,[2] tant de caire crematístic com biofísic, i s'han plantejat diferents càlculs estadístics i economètrics per a avaluar les interrelacions entre les variables considerades. A la taula 7 s'ordenen tres dels indicadors proposats.

5. L'anàlisi del període 2000–2015

Un factor essencial resulta revelador en les evolucions d'aquestes dades: es detecten dues etapes clares en el període analitzat (2000–2015): una primera que comprèn els anys 2000–2007, i una altra que arrenca de la Gran Recessió i arriba fins a 2015. Aquesta distinció, encara que simple i esperada, és important perquè suposa comportaments diferents en algunes magnituds, de manera que això infereix lectures igualment dispars de l'impacte del creixement sobre les constants biofísiques. Una conclusió emergeix: el creixement econòmic provoca desordre –situacions, per tant, entròpiques des de l'òptica ambiental–; però tal afirmació, que pot semblar molt òbvia, amaga al mateix temps característiques diferents en funció de l'etapa conjuntural analitzada.

---

2 Vegeu C. MANERA *et al.*, «Non chrematistic indicators and growth in the Balearic Islands, 2000–2015», *Symphonya. Emerging Issues in Management*, núm. 1, pàg. 85–99; DOI: http://dx.doi.org/10.4468/manera.perez.navines. S'ha fet un exercici consemblant per a l'economia de Catalunya: C. MANERA *et al.*, «Construction of Biophysical Indicators for the Catalan Economy: Building a New Conceptual Framework», *Sustainability*, 13, 7462:

Els indicadors són els següents:

1. Consum d'aigua (en hectòmetres cúbics),
2. Consum d'energia (en tones equivalents de petroli),
3. Producció de residus sòlids urbans (RSU, en tones),
4. Emissions de CO_2 (en kilotones),
5. Índex de Gini,
6. PIB deflactat a valors de 2010,
7. PIB per capita deflactat a valors de 2010,
8. Salaris,
9. Preu del treball i cost laboral,
10. Evolució demogràfica.

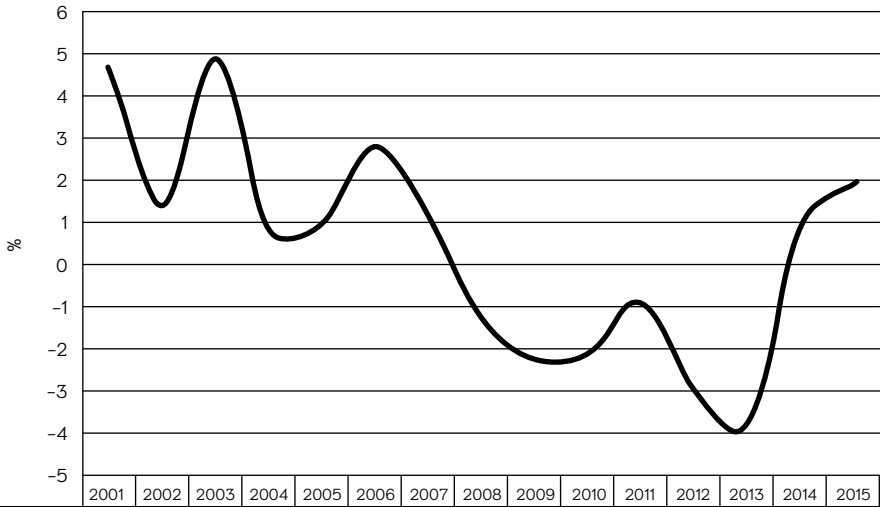
Totes les fonts treballades per a obtenir aquestes variables són públiques. Per a l'exemple de les Illes Balears: Índex de Gini: IBESTAT (Institut Balear d'Estadística); consum d'aigua: Conselleria de Medi Ambient, Agricultura i Pesca; consum d'energia i emissions de CO_2: Conselleria de Territori, Energia i Mobilitat; RSU: consells insulars; PIB, PIB per capita i preu del treball: INE; ICLIB i cost laboral: IBESTAT. Les denominacions de les conselleries –que han variat amb els canvis de govern autonòmic– s'han mantingut d'acord amb el moment en què es varen recollir les dades.

Taula 7. Evolució d'alguns indicadors per a les Illes Balears

Anys	Consum energia TEP	Emissions CO2 KT	PIB/Cap deflactat € constants 2010
2000	2.551.745	8.994	28.163
2001	2.660.509	9.284	28.326
2002	2.639.664	9.505	27.486
2003	2.789.619	10.779	26.778
2004	2.871.532	10.401	26.514
2005	3.023.086	10.513	26.531
2006	3.106.753	10.724	26.455
2007	3.135.572	10.773	26.356
2008	3.078.856	10.897	25.893
2009	2.951.670	10.565	24.387
2010	2.919.635	10.516	24.084
2011	2.833.539	10.040	23.850
2012	2.742.233	9.515	23.282
2013	2.675.049	8.577	22.675
2014	2.769.375	8.187	23.074
2015	2.711.007	8.402	23.409

Font: vegeu nota número 2.

Gràfic 4. Taxa de creixement mitjà a Balears: consum d'aigua + consum d'energia + emissions de CO_2 + RSU



	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Serie2	4,64	1,41	4,85	0,86	1,00	2,80	1,09	-1,32	-2,21	-2,07	-0,89	-2,99	-3,69	0,91	1,94

Font: vegeu nota número 2.

6. L'evolució de les Illes Balears en l'etapa 2000–2015

Per al cas de les Illes Balears, entre 2000 i 2007 l'evolució dels indicadors biofísics superà la del PIB, la qual cosa indica que el creixement econòmic balear requerí un elevat consum d'energia, d'aigua i d'emissions de CO_2. De fet, la reducció del PIB suposà la contracció d'aquestes variables, tal com s'ha pogut comprovar arran de la crisi pandèmica de 2020. Cal realitzar algunes especificacions:

a. A partir de la Gran Recessió, el consum d'energia per habitant es retreu, i també succeeix lleugerament en el cas de la producció de RSU. Les emissions de CO_2 per habitant cauen a partir de 2004–2005, fins a 2013. És a dir, la incorporació de la població al model infereix o bé possibles controls o reorientacions en el consum; o, tal vegada, millores en l'eficiència tecnològica. Són aspectes a investigar.
b. Aquest últim aspecte es rubrica amb les intensitats calculades. La intensitat energètica de l'economia cau des de 2005, després d'un període expansiu entre 2000 i 2005. La reducció és manifesta fins a 2015. En relació amb els RSU, la tendència de la intensitat va a la baixa en tot el període: l'enfonsament és més evident en la fase 2000–2010, mentre que la intensitat s'expandeix a partir de 2011 i, sobretot, quan es detecta un creixement clar del PIB.
c. La taxa mitjana de creixement dels consums d'aigua, energia, emissions de CO_2 i producció de RSU (vegeu gràfic 4) es manté en cotes positives –encara que molt oscil·lants– entre 2000 i 2007. La Gran Recessió infereix taxes negatives que canvien de tendència a partir de 2014, amb la recuperació de l'economia.

7. Propostes per millorar la sostenibilitat de les economies insulars

A partir de l'exposat, diversos interrogants s'imposen, totalment escaients per a les economies insulars de la Mediterrània: com es pot fer més sostenible una economia de serveis? Quina és la capacitat de càrrega que té? Les dues preguntes són senzilles quant a la formulació i afecten de ple les economies en el seu conjunt; però tenen difícil resposta. Es disposa per a les Illes Balears d'un conjunt ampli d'indicadors biofísics, tal com ja s'ha dit. Es tracta de materials molt dispersos, desiguals, i, sobretot, excessivament abundants i a vegades poc explicatius. Això en dificulta la possible aplicabilitat a polítiques públiques, atès que faria falta que les administracions tinguessin el compromís ferm per a mantenir actius els procediments de recollida i sistematització de les dades. Aquest instrumental

resultaria determinant per a una diagnosi més encertada, de caràcter holístic. I afecta, sense cap mena de dubte, totes les illes mediterrànies: heus ací el repte.

En aquest sentit, uns factors genèrics, però imprescindibles, s'han de subratllar com a frontispici essencial d'actuacions en política econòmica:

a. Paralitzar el descontrol de l'expansió urbanística. La construcció a bona part de les illes mediterrànies ha arribat a creixements pròxims als dos dígits, en temps no massa llunyans. Tot això infereix una desvaloració del principal actiu insular –el patrimoni natural: el seu capital natural–, i la possible pèrdua de segments turístics que exigeixen més cura amb la preservació de l'entorn.
b. Redimensionar els motors econòmics, en funció de les realitats concretes de cada illa. Això comporta, en els casos de majors congestions turístiques –per exemple–, la necessitat d'eliminar places obsoletes, una decisió que cal assumir des dels sectors empresarials i l'administració; i, en segon terme, la reubicació dels actius de la construcció a activitats de rehabilitació immobiliària, procés aparellat a una estratègia formativa i un suport econòmic públic important.
c. Créixer sobre fonaments sostenibles. Si no es consideren els territoris illencs com un recurs escàs, resultarà impossible desenvolupar iniciatives respectuoses amb un entorn que significa la primordial divisa cap a l'exterior. Només amb polítiques de qualitat, que dignifiquin els entorns naturals i els espais urbans i de serveis, es podrà aconseguir la competitivitat d'un destí madur com el balear o el maltès; o incidir en la millora dels models de desenvolupament a d'altres illes amb menys activitat turística.
d. La urgència de lideratge. Les administracions públiques han de liderar tot aquest procés. Però la funció de capçalera no és sinònim d'assumpció total de les responsabilitats que se'n deriven. En aquest aspecte, és urgent que, a les polítiques de creixements compulsius, s'acarin altres fórmules oportunes per a nodrir els pressupostos municipals sense haver de jugar, sempre, amb el territori com a mecanisme central d'ingressos. El tema afecta, com es veu, al sector públic i, en concret, els àmbits regionals i centrals. Però, alhora, el sector empresarial s'ha d'implicar, sense buscar dobles amortitzacions d'inversions ja fetes ni eludir responsabilitats de costos directes. L'instrumental ara disponible, ja conegut, no és petit: des de la possibilitat de repensar noves directrius territorials i la fiscalitat ecològica, fins a l'aplicabilitat de plans de reconversió –amb les ajudes del Next Generation–, el ventall d'accions és ampli: amb col·laboracions publicoprivades. Però requereix un plantejament de principis: entrar en els paràmetres dels sistemes productius locals amb força i decisió, i adoptar

les coordenades de les economies *districtuals*, és a dir, les que, com ha succeït en altres processos de recessió econòmica en regions italianes, alemanyes o nord-americanes, suposen el consens d'una planificació econòmica en la qual intervinguin tots els agents, amb un clar objectiu estratègic: fer un salt qualitatiu que superi les actuals condicions de bloqueig. Però, per tot això, s'ha de tenir clar el següent axioma: sense lideratge resultarà difícil accedir a un escenari de complicitat que no és en absolut senzill, a pesar que resulta una via plausible i contrastada –no s'està parlant de *modelitzacions* teòriques– per a fer front als problemes estructurals de les economies insulars.

e. Política de clústers empresarials, d'agrupació de firmes de dimensions diferenciades que, no obstant això, treballen amb horitzons comuns. En aquest sentit, l'existència d'atmosferes de col·laboració es basa en la circulació de les informacions disponibles, les sinergies interempresarials, amb una noció nítida d'interclústers, amb columnes clares: l'oferiment de serveis, la planificació, l'aportació de valors afegits, l'aprenentatge del disseny, la facilitat en les distribucions, l'explotació de l'experiència. És això el que perfila un nou model de creixement, en el qual el sector terciari es diversifica, supera la fase de serveis tradicionals directes i s'eleva a uns estadis quaternaris i quinaris que tenen en les noves tecnologies de la informació i la comunicació un component central. La política econòmica que els governs insulars poden desplegar és endògena, important, propera; però les illes necessiten, per totes les característiques que hem exposat, de la complicitat de la Unió Europea per tal de consolidar processos de canvi envers la consecució d'un major benestar per a les seves ciutadanies.

VIII. Recapitulació final

Les dades presentades constaten una conclusió general: no existeix una pauta comuna de creixement insular a la Mediterrània. En les anàlisis considerades, es detecten sengles realitats que justifiquen desenvolupaments diferents, de manera que s'assistiria a un dualisme econòmic: unes illes, les Illes Balears i Malta, que se separen amb claredat de la resta de territoris; i altres, Sicília, Còrsega i Sardenya, com a exponent de la resta de conjunts insulars més endarrerits, que es troben en un nivell de creixement inferior a les mitjanes dels seus estats i de la Unió Europea, i que necessiten de fons comunitaris regulars per a contrarestar el seu endarreriment. Les pàgines precedents no s'han endinsat en històries econòmiques llunyanes; el centre d'atenció s'ha sustentat en un període cronològic pròxim, a

l'espera de recerques més profundes que permetin comprendre millor els diferents desenvolupaments insulars. Però, al mateix temps, és important reblar una qüestió substancial, que contribueix a explicar la discriminació positiva de l'evolució econòmica d'unes illes sobre unes altres: el desenvolupament té més relació amb la mobilització i el saber aprofitar bé els recursos disponibles, que amb *generar-los* de nou. La mitologia del creixement ha emfatitzat, de manera rellevant, la dotació de recursos i els vectors tecnològics com un gran feix estimulant de l'enlairament econòmic modern. En canvi, la riquesa d'altres situacions, d'altres processos en els quals l'absència de condicionants *clàssics* –inputs energètics, nova tecnologia, governs emprenedors– era ben palesa i s'ha vist ignorada per la visió industrialista i unívoca del creixement econòmic. Però aquest creixement està igualment relacionat amb condicions socials, institucionals i culturals de context, que agilitzen una premissa fonamental: treure profit de les pròpies capacitats.

Amb freqüència, es tracta de factors positius difusos i immaterials: un *saber fer* que té escasses correlacions amb indicadors de formació de capital humà o amb prestacions abundants de matèries primeres i màquines. Al seu torn, cal advertir que tot desenvolupament autèntic és intrínsecament desequilibrat d'una situació donada i, per tant, en una certa forma, és únic, irrepetible i poc predictible: en definitiva, una gran ombra explicativa sobre els auguris optimistes que solen impregnar els grans models de creixement.

En aquest sentit, tal vegada l'exemple més estudiat és el de les Illes Balears. Aquí, els experts s'han enredat a vegades amb excessiva intensitat a esbrinar el grau d'industrialització o no industrialització abans del turisme de masses quan, tenint en compte els materials disponibles, la invitació era més rica, profunda i incontrovertible, amb una conclusió ferma i convincent: en aquest arxipèlag trobem també la gènesi històrica d'un model de creixement propi i original, en el qual va existir, al costat d'una agricultura comercial i d'unes relacions estretes entre el món agrari i el transformador, una resposta manufacturera tangible i competitiva en els mercats interior i exterior. No pot entendre's correctament aquest procés socioeconòmic sense aquesta perspectiva comercial, que qualifica el model i el reorienta en funció dels impulsos de la demanda i de l'adequació a aquesta demanda per part dels agents econòmics locals. La rúbrica d'aquesta pauta de desenvolupament no és la composició intersectorial de la resposta –les divisions sectorials de Colin Clark, d'enorme utilitat, poden ser insuficients en aquest cas– sinó la capacitat de treure partit als nexes comercials amb l'exterior per a generar, així, noves oportunitats, en les quals la polivalència de la força de treball –aquesta prestesa per moure's d'un sector a un altre i d'una activitat a una altra, afavorida per l'estratègia del capital– representava el millor dels actius. Aquest és el nus gordià d'una pauta de creixement econòmic que, si es mesura

en termes convencionals a partir de la renda per capita, sempre col·loca les illes entre les deu primeres economies regionals d'Espanya, entre 1920 i 2020 (tot i que amb pèrdues per rendiments decreixents des del 1985, un tema que supera l'objectiu d'aquest estudi). Gairebé un segle de lideratge, que només sembla observat i aplaudit quan emergeix el turisme de masses, assumit com el gran redemptor de misèries. Però existeixen fonaments sòlids i decisius que justifiquen tal erupció. Perquè l'originalitat balear va ser, potser, saber convertir la insularitat en una sèrie d'elements creatius i innovadors, inèdits en altres economies insulars de la Mediterrània occidental, sorgits des de baix molt més que des de dalt, que s'enfrontaven a les conjuntures positives i negatives de cada moment.

La riquesa de les Illes Balears ha arribat fins a aquest punt de desenvolupament, amb innegables avanços i contradiccions internes, a través d'una seqüència llarga amb una gamma àmplia de repercussions, d'economies externes, d'encadenaments. El procés històric ha resultat crucial per al desenvolupament posterior: aquestes coordenades de gradualisme econòmic qüestionen la visió segmentada de la història econòmica i les premisses implícites dels models més divulgats en la teoria econòmica, en els quals el canvi tecnològic o l'accés directe a recursos naturals suposaven sengles factors indispensables per a un avanç sostingut. En l'exemple balear, no estem davant d'improvisacions en el creixement econòmic, mogudes per fenòmens més o menys atzarosos. Ben al contrari: existeixen simbiosis decisives entre les inversions i el complex quadre de decisions de tota mena dels diferents períodes històrics.

Des d'aquest model, les lliçons a extreure per a altres conjunts insulars són importants, i es concentren en un fet rellevant: el creixement econòmic afecta l'entorn en positiu, però també genera contradiccions i externalitats que penalitzen un desenvolupament futur. En tal sentit, la *balearització*, entesa com un procés iniciat en la dècada de 1960, molt consumidor de territori, de recursos naturals escassos, d'observació del triomf a través del prisma estricte de l'expansió física, no és una recepta aplicable de manera mecànica a altres latituds, a altres illes. La maduració del model és relativament ràpida –menys de cinquanta anys–, i s'enfronta a nous reptes derivats d'una sobreoferta en el mercat turístic, de la congestió de les infraestructures –les més tangibles i les de caire social– i una estructura de costos comparatius –emergència d'altres destins més competitius en salaris i legislacions laboral i ambiental– que obren noves òptiques –la de la qualitat és, sens dubte, la més urgent– a l'economia aplicada i a la política econòmica.

CAPÍTOL III

La insularitat i la societat civil: la visió dels consells econòmics i socials

Ferran Navinés Badal

Conseller del CES de les Illes Balears

Josep Valero González

Secretari general del CES de les Illes Balears

* Agraïm la col·laboració de la documentalista del CES Illes Balears, María Lourdes Calero Martínez, en la recerca de la documentació referenciada.

Els consells econòmics i socials (CES) són òrgans consultius que representen legalment la societat civil organitzada. No tenen capacitat decisòria, però les seves recomanacions i dictàmens són acords que han estat treballats des de la capacitat de diàleg i consens dels seus representants. Per aquest motiu les institucions públiques farien bé de tenir en compte les resolucions dels CES, malgrat no tinguin l'obligació legal d'incorporar-les a les polítiques pràctiques. En aquest article repassam el que han aportat el Comitè Econòmic i Social Europeu (CESE) i el CES de les Illes Balears sobre les problemàtiques de les illes i sobre els costos d'insularitat. El dret i les polítiques sempre solen anar més endarrerits que les demandes socials. Malauradament també passa amb el tema que ens ocupa.

I. Antecedents al fet regional i insular de la Mediterrània nord-occidental: les dues conferències econòmiques de la Mediterrània nord-occidental

Els dies 10, 11 i 12 de juny de 1985 es va celebrar a Barcelona la I Conferència Econòmica de la Mediterrània Nord-Occidental[1] organitzada per la Fundació Congrés de Cultura Catalana amb la col·laboració de l'Obra Social "la Caixa" de Barcelona. Aquesta primera conferència va tenir una important rellevància, tant pel nombre de participants, amb més de cent setanta inscrits, pel nombre de treballs presentats, com per a la rellevància política, ja que va ser inaugurada per Pasqual Maragall com a alcalde de Barcelona i clausurada per Jordi Pujol com a president de la Generalitat de Catalunya. Va tenir també una presència significativa de representants de les Illes Balears a la comissió organitzadora mitjançant la participació de professors de la UIB (Eugeni Aguiló, Bartomeu Barceló, Ferran Navinés -membre també del comitè directiu-), d'economistes de reputat prestigi en l'anàlisi regional de les Illes Balears, com Miquel Alenyà, i Gregori Mir com a representant de la Fundació Congrés de Cultura Catalana.

Aquesta presència de representants illencs en la comissió organitzadora, comitè directiu i en els òrgans directius de la Fundació Congrés de Cultura

1 I Conferència Econòmica de la Mediterrània Nord-Occidental. A: *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*. 1985. Núm. 4, pàg. 193-194. ISSN: 1133-2190.

Catalana es va deixar notar en l'apartat dedicat a analitzar quina era la situació actual i caracterització econòmica d'aquesta euroregió nova i peculiar que es volia definir al voltant de les grans àrees metropolitanes de Barcelona-Lió-Milà-Roma. Dins d'aquestes característiques definitòries es feia referència a la subordinació econòmica al nord d'Europa, a la pertinença a l'Europa del sud i a la conca mediterrània, al paper hegemònic d'aquesta nova euroregió dintre de la conca mediterrània, a la seva estructura productiva concurrent a l'interior i complementària cap a l'exterior, i com no podia ser d'una altra manera, es feia ja una referència explícita a l'existència d'un fet insular caracteritzador en aquests termes: «Dintre d'aquest arc nord-occidental mediterrani queden, però, abraçades no sols les zones costeres i el litoral corresponent, sinó, a més, un fet insular peculiar i caracteritzador de tota la zona compresa. En efecte, les Illes Balears i les illes de Còrsega, Sardenya i Sicília en són part significativa i indestriable. Aquest fet insular emfasitza no solament un fenomen turístic i un bucolisme sublimat, ans també la necessitat d'unes comunicacions aèries i marítimes amb el continent fronterer així com la dependència envers aquest continent pel que fa a molts queviures i subministraments econòmics. (...) Donada l'evident situació perifèrica respecte a la resta d'àrees abastades en l'arc nord-occidental mediterrani, l'existència del fet insular requereix un tractament especial (Carta Europea Insular i del Litoral) (...) En qualsevol cas, la seua capacitat caracteritzadora rau a donar-li, encara més, una major dosi de "mediterraneïtat" a l'arc esmentat».

Vint-i-sis anys més tard, va tenir lloc a Barcelona els dies 6 i 7 de juny de 2011 la II Conferència Econòmica de la Mediterrània Nord-Occidental[2], en aquest cas organitzada per la Fundació Congrés de Cultura Catalana, l'Institut Universitari d'Estudis Europeus i el Departament de Geografia de la UAB, on el Consell Econòmic i Social (CES) de les Illes Balears va tenir una important participació en l'organització[3].

Aquesta participació activa del CES de les Illes Balears en la II Conferència Econòmica de la Mediterrània Nord-Occidental es va deixar notar tant en la Comissió Assessora, amb la participació de Ferran Navinés com a assessor

---

2 II Conferència Econòmica de la Mediterrània Nord-Occidental [en línia]. Diputació de Barcelona. 2011 [consulta: 17/09/2022]. Disponible: https://www.diba.cat/documents/228621/5e117ef4-50ca-49fc-ac32-39b1bbd4f251.

3 Vegeu:
http://www.caib.es/sites/ces/ca/n/reunion_de_coordinacion_de_la_ii_conferencia_economica_de_la_mediterrania_nord-occidental-36236/.

econòmic del CES de les Illes Balears, com en l'acte de cloenda, amb la participació de Llorenç Huguet com a president del CES de les Illes Balears, com en el contingut de dues de les onze taules de treball, concretament les dedicades a la «Gestió de Costes: el Programa de Gestió Integrada de Zones Costaneres (GIZC)» que va poder comptar amb la participació d'Amy Diedrich del Sistema d'Observació i Predicció Costaner de les Illes Balears (SOCIB), la qual va presentar el Dictamen 5/2007, relatiu al Sistema d'indicadors per a la GIZC de les Illes Balears[4] com un exemple de bones pràctiques a nivell europeu de cooperació de la ciència amb la societat civil organitzada, com en relació a la taula «Reptes de la insularitat» que, moderada per Miquel Rosselló com a vicepresident del CIM, va comptar amb ponents de les Illes Balears com Jaume Garau, DG de Fons Europeus del Govern de les Illes Balears i Joan Gual de Torrella com a president de la Cambra de Comerç de Mallorca i Xarxa de Cambres de Comerç INSULEUR.

D'aquesta taula sobre la insularitat en el Mediterrani cal destacar-ne el diagnòstic de tot allò que les caracteritza, com per exemple: no disposar de règims fiscals especials com disposen les ultraperifèriques com les Canàries, la seva gran diversitat i, al mateix temps, unes problemàtiques comunes: costs de transports, provisió d'energia, abastament d'aigua, urbanització versus vulnerabilitat mediambiental, crisi del sector agrari i industrial, tendència al monocultiu turístic, baixos nivells de formació, envelliment de la població i assenyalar el paisatge com el seu primer recurs. També s'hi destaca la manca d'una política europea per al Mediterrani, ineficaç acció reivindicativa davant de les autoritats europees malgrat comptar amb instruments útils (Euroregió Pirineus-Mediterrani, INSULEUR, RETA, etc.), manca de polítiques europees en els àmbits de la insularitat, sostenibilitat i protecció del mar, com les accions prepositives respecte a què cal crear una Unió Euromediterrània, cal aconseguir un reconeixement de la insularitat i un major autocontrol dels seus aeroports, cal amortitzar l'oferta turística obsoleta, cal trobar mecanismes de diversificació econòmica i cal reivindicar el paper rellevant de les universitats en els àmbits de recerca relatius al medi ambient, energia, incendis, pesca, etc. i en l'economia del coneixement.

---

4 Dictamen 7/2007 del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears, relatiu al sistema d'indicadors per a la Gestió Integrada de la Zona Costanera (GIZC) de les Illes Balears. Disponible: http://www.caib.es/sites/ces/ca/n/52007_-_relatiu_al_sistema_dindicadors_per_a_la_gestio_integrada_de_la_zona_costanera_gizc_de_les_illes_balears-7582/.

II. L'aproximació del CES de les Illes Balears

1. L'organització de les dues Jornades sobre l'Euroregió

El 9 i 10 de juny de 2005 a Palma es va organitzar per part del CES de les Illes Balears la I Jornada sobre l'Euroregió[5], la qual va comptar amb el suport del Comissionat del Govern de les Illes Balears per a l'Euroregió Pirineus-Mediterrani, i on van tenir un paper rellevant els CES de l'Euroregió representats a la clausura de la Jornada amb les intervencions del Sr. Joan Canals Oliva, vicepresident del CTESC de Catalunya, la Sra. Ángela López Jiménez, presidenta del CES d'Aragó i del Sr. Jean-Louis Chauzy, president del CES de Midi-Pyrénées.

És veritat que en aquesta I Jornada sobre l'Euroregió no es va tractar específicament la problemàtica de la insularitat, però sí que es va tractar de forma rellevant les sinergies que les Illes Balears podien treure de la potencial consolidació de l'Euroregió per tal de millorar els nivells de benestar, en termes de la nova societat del coneixement, de les potencialitats econòmiques i de fluxos de comerç exterior o de la millora de les infraestructures de transport.

Les II Jornades sobre l'Euroregió[6] es varen celebrar el 25 i 26 de setembre de 2008 a Palma organitzades pel CES de les Illes Balears, la Conselleria de Presidència i de la Direcció General d'Acció Exterior i Relacions amb la UE del Govern de les Illes Balears, i per la mateixa Euroregió Pirineus-Mediterrani. Aquestes II Jornades donen continuïtat a l'anàlisi de les sinergies i potencialitats de la consolidació de l'Euroregió per a la millora dels nivells de vida i benestar dels seus ciutadans en els àmbits especialment dedicats a potenciar la cooperació de les TIC i la promoció de nous productes i de noves empreses turístiques, així com la posada en valor dels productes culturals, i la importància que la sostenibilitat i el medi ambient tenen en els territoris especialitzats en el turisme. En aquestes II Jornades hi varen participar a la cloenda la totalitat del CES de l'Euroregió: Illes Balears, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, i Catalunya. El resultat més important d'aquestes

---

5 Vegeu: http://www.caib.es/sites/ces/ca/publicacions-575/archivopub.do?ctrl=MCRST16ZI29749&id=29749.

6 Vegeu: http://www.caib.es/sites/ces/ca/publicacions-575/archivopub.do?ctrl=MCRST16ZI239383&id=239383.

Jornades va ser el suport de la presidència de l'euroregió perquè es pogués culminar una declaració conjunta de tots els CES de l'euroregió per a l'establiment d'una xarxa de CES de l'euroregió, la qual es va constituir l'any 2009.

2. Les memòries del CES sobre l'economia, el treball i la societat de les Illes Balears

Les memòries del CES sobre l'economia, el treball i la societat de les Illes Balears constitueixen la font d'informació en aquests tres àmbits més exhaustiva disponible a les Illes Balears per al període 2001-2011 i 2017-2021. En l'apartat d'Economia hi ha un capítol dedicat a transports, el qual a l'edició referida a l'any 2017 va dedicar un «Requadre» signat pel professor José Luis Groizard a «Una introducció a l'estudi dels costos d'insularitat de les Illes Balears»[7].

En aquest «Requadre» es destaquen tres aspectes: els desavantatges de la insularitat, la quantificació dels costos d'insularitat i la política d'insularitat. En relació amb el primer punt es conclou que «no hi ha un model únic per entendre els efectes de la insularitat sobre l'activitat econòmica i el benestar», per la qual cosa, «els estudis empírics adquireixen gran rellevància» (pàg. 277). Per tant, el segon aspecte del «Requadre» es dedica a presentar alguns estudis empírics dedicats a quantificar els costos de la insularitat, com el realitzat l'any 2014 per Groizard, Marqués, Roselló i Santana, amb el títol *Estimació dels costos d'insularitat de les Illes Balears;* o el realitzat l'any 2016 per Bru, Groizard, Oliver i Santana titulat *Els costos d'insularitat de les Illes Balears: avaluació de polítiques actuals i propostes de futur*. L'estudi de l'any 2014 prediu que «en termes relatius, la insularitat encareix la cistella de la compra de les Balears entre un 17 % i un 20 % respecte de la resta de comunitats autònomes, mentre que les exportacions afronten aranzels propers al 100 %» i es conclou que «els resultats no deixen dubtes que les regions insulars estan en un desavantatge substancial en el comerç en comparació amb les regions continentals» (pàg. 277-281). En relació amb el tercer punt, el dedicat a la política d'insularitat, es destaca el paper fonamental que hi juga el règim econòmic especial de les Illes Balears (REIB) amb les polítiques de cohesió territorial en el cas de les Illes Balears. Es recorda que al REIB del 1998 «es recullen 37 actuacions, entre les

---

7 GROIZARD, José Luis. Una introducció a l'estudi dels costos d'insularitat de les Illes Balears. A *Memòria del CES sobre l'economia, el treball i la societat de les Illes Balears 2017*. Pàg. 274-285. ISSN 1889-9250. Disponible: http://www.caib.es/sites/ces/ca/l/memoria_socioeconomica_i_laboral/2017/.

quals n'hi ha dues que destaquen per la seva relació amb els costos d'insularitat: el programa de bonificació dels transports de passatgers i el programa de subvenció al transport de mercaderies». També s'hi destaquen altres actuacions a part del REIB, com les obligacions de servei públic (OSP) del transport de persones, cas de la ruta aèria Maó–Madrid, la construcció d'infraestructures i les polítiques portuàries i aeroportuàries. En relació amb el programa de bonificació dels transports de passatgers s'assenyala que «desgraciadament, el Ministeri de Foment no avalua l'eficàcia del programa de subvencions i no hi ha una resposta quantitativa referent a aquest punt. [...] D'altra banda, el Govern manté un programa de subvenció als costos de transport de les mercaderies. Encara que aquest programa és menys conegut, els problemes de disseny i la falta de pressupost són un clar exemple del fracàs de les polítiques d'insularitat». A l'informe de 2016 se suggereixen dos mecanismes alternatius per afavorir que la incidència de la bonificació recaigui sobre el passatger i no sobre la companyia de transport, per tal d'evitar que les companyies de transport tinguin incentius per inflar els preus. De manera similar es podria actuar en les subvencions per al transport de mercaderies, amb la desvinculació de la bonificació del preu per introduir una bonificació unitària per metre lineal (o tona de mercaderia) o l'establiment de límits a la quantia de la subvenció. També es proposen instruments alternatius, com els que s'apliquen a Ceuta, Melilla i les Illes Canàries, consistents a aplicar un IVA especial per a les Illes Balears (pàg. 281–285).

3. El CES de les Illes Balears. El seu paper en la construcció de la governança multinivell

El CES de les Illes Balears és un organisme consultiu reconegut a l'Estatut d'Autonomia com a representant de la societat civil organitzada de la nostra comunitat autònoma. Està format per 12 representants de les patronals més representatives (9 de CAEB i 3 de la Confederació de PIMEB), l'anomenat grup I; 12 representants dels sindicats que tenen al manco el 10 % de delegats sindicals a les Illes Balears (6 de UGT i 6 de CCOO), l'anomenat grup II; i 12 representants del anomenat grup III (1 expert nomenat pel govern, 4 experts nomenats per cadascun dels consells insulars, un representant de l'economia social, un representant dels ajuntaments proposat per la FELIB, un representant de les associacions agràries, un representant de les confraries de pescadors, un representant de les entitats defensores del medi ambient, un representant de la universitat i un representant de les associacions de consumidors).

El CES va ser creat l'any 2001 i suspès en el seu funcionament l'any 2012, amb l'argument, del govern d'aquella època, que calia retallar despeses. El juliol de

2017 es va tornar a posar en funcionament. Una de les primeres tasques que tenia encomanades va ser recuperar la xarxa de CES de l'euroregió, ara anomenada Euroregió Pirineus-Mediterrània. A la Declaració de Palma de 25 de març de 2019, a més de recuperar la xarxa de CES euroregional, formada pel CESER d'Occitània, el CTESC de Catalunya i el CES de les Illes Balears, es feia una crida a Salvar la Mediterrània i a endegar una acció col·lectiva de cara a combatre la contaminació dels plàstics a la Mediterrània.

Aquesta acció s'ha anat concretant amb l'esdeveniment internacional realitzat a Montpeller el 29 de setembre de 2022[8]. Representants de les nostres institucions, dels nostres centres d'investigació, de les nostres empreses, i de les ONGs de les illes que lluiten contra la contaminació dels plàstics, han compartit les seves experiències de bones pràctiques amb col·legues de l'euroregió i del conjunt de la Mediterrània.

Aquesta trobada, a més del valor intrínsec, ha aprovat una declaració conjunta dels CES d'Andalusia, Múrcia, Comunitat Valenciana, Catalunya, Illes Balears, Occitània, Regió PACA (Provença, Alps, Côte Azur) i Còrsega, sobre la necessitat de coordinar esforços des de les societats civils per combatre la contaminació al Mediterrani i l'escalfament produït pel canvi climàtic. També pensa proposar una coordinació en xarxa dels centres d'investigació i entitats civils d'aquestes regions que treballen aquest tema, i realitzar cada any una trobada d'avaluació dels resultats.

Es tracta de demanar la complicitat dels governs regionals respectius per articular una coordinació d'actuacions de les societats civils en el marc de l'Arc nord-occidental de la Mediterrània. Una coordinació amb vocació d'incidir en el conjunt de l'espai mediterrani. Per això es pensa demanar la realització d'una conferència dels estats per tractar la urgència de les mesures que cal adoptar per a salvar la Mediterrània.

La projecció internacional del CES de les Illes Balears s'insereix en el marc de l'estratègia internacional de les Illes Balears. Tenir una vocació proactiva d'intervenció en el marc europeu. Potenciar la visibilitat de les problemàtiques insulars a la UE. Tenir en compte la posició de les illes mediterrànies com a frontera entre les ribes nord i sud d'aquesta mar. Establir diferents aliances multinivell, per encarar els reptes estratègics de les nostres illes. Potenciar el protagonisme de la societat civil organitzada en el disseny i execució de les polítiques públiques.

---

8 Vegeu: http://www.caib.es/sites/ces/ca/salvem_mediterrania/?mcont=144428.

III. Estratègia macroregional europea: la Mediterrània i la insularitat. Les recomanacions del Comitè Econòmic i Social Europeu

1. El principi de subsidiarietat

El Comitè Econòmic i Social Europeu (CESE) és un organisme consultiu de la Unió Europea que ha emès diversos dictàmens sobre la insularitat. En aquest sentit complementa al també òrgan consultiu Comitè Europeu de les Regions, ja que ambdues entitats recorden la importància del principi de subsidiarietat en la construcció europea, i la necessitat que les bones pràctiques de governança multinivell de la Unió Europea sempre tinguin en compte aquest principi. És a dir, el que es pot fer a la institució més propera a la ciutadania no s'ha de fer a la institució territorial superior.

Però la Unió Europea parteix de la realitat dels estats actuals com la base política i jurídica des d'on es fonamenta la Unió. El principi de subsidiarietat és fàcil d'aplicar quan es tracta de defensar-lo a partir dels estats respecte a la Unió. Més complex és quan es tracta del paper de la governança multinivell europea, del paper dels ajuntaments, els ens locals intermedis o les regions. Les diferents estructures dels estats permeten diferències competencials importants entre aquestes entitats. Malgrat tot, ja sia per criteris polítics o administratius, cada estat de la Unió té reconegudes les seves regions. I totes elles són presents al Comitè Europeu de les Regions. Sense cap poder decisori, però sí amb poder per donar a conèixer les seves problemàtiques i fer sentir les seves veus.

El que no et dona el dret, t'ho pot donar la iniciativa política. I la insistència, l'argumentació sòlida, el treball de *lobby,* acaben fructificant de manera imperceptible de vegades, i d'altres de manera més ràpida, en el discurs oficial de les institucions europees i, el que és més important, en alguns dels seus reglaments o directives.

2. Les estratègies macroregionals i la Mediterrània

El CESE defensa, des de fa anys, la necessitat de les estratègies macroregionals a la UE, i més en concret al conjunt de la zona mediterrània[9]. I que aquestes estratègies

---

9 Dictamen d'iniciativa del Comitè Econòmic i Social Europeu CES 3017-2013_00_00_TRA_AC _EN *Vers una estratègia macroregional de la UE per al desenvolupament de la cohesió econòmica, social i territorial en el Mediterrani.* Disponible: https://webapi2016.EESC.europa.eu/v1/documents/ces3017-2013_00_00_tra_ac_es.doc/content.

tenguin tres subàrees reconegudes per les seves especificitats: la Mediterrània occidental, la Mediterrània oriental i la zona central Adriàtica-Jònica. Les Illes Balears ens encabim dintre d'aquesta especificitat de la Mediterrània occidental.

L'any 2013 el CESE considerava que una estratègia macroregional per a la Mediterrània s'hauria de basar en tres pilars de creixement: *Un creixement intel·ligent*, amb el foment d'una economia basada en el coneixement, la innovació i les noves tecnologies; *un creixement sostenible* amb una economia més verda i competitiva i *un creixement integrador*, amb la promoció d'una economia centrada en la creació d'ocupació i la reducció de la pobresa per recolzar la cohesió social i territorial.

El febrer de 2015[10] el CESE marcava el que considerava com a *bons criteris* per aconseguir una bona governança macroregional: una capacitat de planificació estratègica; una base de dades específica del territori afectat que sigui fiable i amb capacitat d'anàlisi; un organisme d'execució adequat; un sistema de control ampli, centrat tant en la planificació com en l'aplicació; uns mitjans de comunicació adequats; la capacitat d'adaptació necessària i la indispensable transparència de les activitats amb finalitats de control.

Sembla evident que aquests principis generals no s'han materialitzat en cap organisme macroregional efectiu. Tan sols les euroregions, amb un espai territorial més limitat i amb la possibilitat de tenir una personalitat jurídica europea, semblen l'únic espai macroregional estable per intentar aquesta governança. Les illes mediterrànies han de participar d'aquests espais, però són insuficients per encabir la problemàtica específica del fet insular.

3. El CESE i la insularitat

Al mateix temps, el CESE ha debatut en diversos dictàmens la problemàtica de la insularitat a la Unió Europea. Una problemàtica que adopta una dimensió específica i bastant comuna al conjunt de les illes de la Mediterrània. En el dictamen del CESE de març de 2012[11] «Problemes específics de les illes» s'assenyalen alguns dels problemes. L'abast dels mercats interns i la dificultat de competir amb

---

10 Dictamen d'iniciativa del Comitè Econòmic i Social Europeu ESSC-2014-02544-00-00-AC-TRA *Estratègies macrorregionals a Europa.* Disponible: https://webapi2016.EESC.europa.eu/v1/documents/eesc-2014-02544-00-00-ac-tra-es.docx/content.

11 Dictamen d'iniciativa del Comitè Econòmic i Social Europeu CES 813-2012 *Problemes específics a les illes.* Disponible: https://webapi2016.EESC.europa.eu/v1/documents/ces813-2012_ac_es.doc/content.

igualtat amb el mercat únic continental; les dificultats energètiques; la manca de massa crítica per a determinades polítiques d'investigació; l'escassetat de l'aigua; l'excessiva dependència als monoconreus primaris o del turisme; les dificultats de transport i la dependència dels transport marítim i aeri; les dificultats de competitivitat en la Política Agrària Comuna (PAC); la manca d'infraestructures de formació professional, etc.

En el dictamen «Una millor integració en el mercat interior com a factor clau per a la cohesió i el creixement a les illes»[12] es torna remarcar la importància d'agregar i actualitzar les estadístiques sobre les illes com a condició prèvia per a dissenyar i aplicar qualsevol política comunitària relativa a les illes. Calen dades estadístiques suficients, fiables i amb indicadors rellevants. També per a detectar millor els casos de doble o triple insularitat.

El miratge d'un mercat únic, entès com la igualtat d'oportunitats per a la lliure circulació de mercaderies, de persones, de capitals i de serveis, per al conjunt de la ciutadania europea, topa amb la realitat de la discontinuïtat territorial de les illes. El mercat únic no és, ni podrà ser mai, uniforme. I per això entram en el terreny del debat de les compensacions, que en el Tractat de Funcionament de la Unió Europea (TFUE), es tradueix a l'article 174, on es reconeixen els territoris insulars com a llocs amb desavantatges concrets que requereixen una atenció especial.

El març de 2017 el CESE aprova el dictamen «Les illes a la UE: del desavantatge estructural al territori inclusiu»[13]. Es reitera que en els «àmbits polítics fonamentals com el mercat únic, la política de competència, la política de transport, la política de desenvolupament rural i pesquera, així com les iniciatives i programes de la UE per recolzar les polítiques d'educació, formació, joventut i esports, s'han d'aplicar amb més flexibilitat pel que fa a les economies insulars». I que l'associació i la governança multinivell s'han de reforçar a la política de cohesió posterior al 2020.

Els *punts forts* de les illes són la qualitat de vida, la presència d'una alta densitat de capital natural i cultural i el fet que la forta identitat cultural representa uns incentius intangibles que caldria explotar per a crear nova riquesa i ocupació a les illes.

Els *punts febles* són l'accessibilitat, els serveis d'interès públic, les xarxes i serveis privats, les economies d'escala i l'organització del mercat.

---

12 Dictamen d'iniciativa del Comitè Econòmic i Social Europeu CESE 1214/2008 *Una millor integració en el mercat interior com a factor clau per a la cohesió i el creixement a les illes*. Disponible: https://webapi2016.EESC.europa.eu/v1/documents/ces1214-2008_ac_es.doc/content.

13 Dictamen exploratori del Comitè Econòmic i Social Europeu EESC-2016-05508-00-00-AC-TRA *Les illes en la UE: del desavantatge estructural al territori inclusiu*. Disponible: https://webapi2016.EESC.europa.eu/v1/documents/eesc-2016-05508-00-00-ac-tra-es.docx/content.

Tenen *oportunitats* com la demanda de qualitat de vida, la qualitat i seguretat dels productes alimentaris; el turisme d'interès específic i els serveis residencials.

I *les amenaces* en relació amb el canvi climàtic, la globalització, les crisis econòmiques, la pujada dels preus de l'energia, l'escassetat de l'aigua; la degradació dels sòls, i l'extinció de les poblacions de peixos.

Des les diverses propostes d'aquest dictamen cal destacar la necessitat de revisar el funcionament i l'eficàcia dels serveis públics dels estats per a garantir les connexions regulars amb els territoris insulars; la necessitat d'aprofundir amb estudis rigorosos sobre els costos de la insularitat i que aquests costos es tinguin en compte a les institucions europees pel que fa a l'aplicació de les polítiques de la Unió. Però tal volta el més destacat és l'afirmació que «el camí a seguir per transformar aquestes dificultats és harmonitzar i millorar l'equilibri entre la sostenibilitat econòmica, mediambiental i social, aplicant un *enfocament holístic* amb la finalitat de posar en pràctica els conceptes *illes de qualitat, illes ecològiques i illes amb igualtat d'oportunitats*». L'economia circular és una prioritat per a les illes europees.

I també diu: «Els reptes que hauran d'afrontar les illes de la UE en els pròxims anys requeriran, a més d'un recolzament polític ferm, una major participació de la societat civil i dels interlocutors socials en el procés vers *una nova estratègia per a les illes*, així com un sistema empresarial reforçat a través de mesures destinades a millorar la competitivitat de les pimes. És per aquesta raó que els mitjans públics i privats, els interlocutors socials i els diferents components de la societat civil organitzada han d'adquirir coneixements pràctics sobre les polítiques, programes i possibilitats de finançament de la UE, gràcies a programes específics de formació, un recolzament organitzatiu i assistència tècnica.»

En el dictamen sobre «els drets econòmics, socials i culturals en la regió euromediterrània»[14] s'esmenta que «actualment les organitzacions de la societat civil de la Mediterrània són espais d'inclusió, de participació i d'interlocució amb els poders públics, inclosos els locals, amb l'objectiu de promoure els drets econòmics, socials i culturals en la regió mediterrània. El CESE creu necessari *reforçar el paper dels CES* allà on existeixen i *promoure'n la creació* als països on han desaparegut o no s'han desenvolupat, per intensificar les sinergies entre els diferents actors implicats. En la promoció d'aquests drets, els CES i les organitzacions econòmiques i socials han d'establir col·laboracions que els facin més eficients i efectius».

---

14 Dictamen d'inicitativa del Comitè Econòmic i Social Europeu EESC-2017-02357-00-02-AC-TRA *Els drets econòmics, socials i culturals en la regió euromediterrània*. Disponible: https://webapi2016.EESC.europa.eu/v1/documents/eesc-2017-02357-00-02-ac-tra-es.docx/content.

IV. Per una visió holística i ecosistèmica del fet insular

Malgrat que s'han fet avanços importants, a les Illes Balears encara ens manca una estratègia compartida d'on volem anar com a societat, i de quins mitjans ens dotam per aconseguir-ho. Cal recordar que som un arxipèlag constituït per quatre illes prou diferents i diferenciades. El CES de les Illes Balears ha aportat una documentació prou rica i que podria aprofitar-se millor. Ens referim al dictamen 5/2020 del CES, aprovat per unanimitat, sobre «Prospectiva econòmica, social i mediambiental de les societats de les Illes Balears a l'horitzó 2030»[15]. Un resultat del debat sobre l'estudi[16] que, amb el mateix nom, encarregà el CES i es presentà públicament el març de 2019. Un procés d'elaboració i de debat explicat i documentat detalladament a l'Informe dels Serveis Tècnics del CES sobre el dictamen 5/2020 i sobre el seu procés de governança[17].

Recordem l'objectiu central del dictamen: «Es tracta de fer de les Illes Balears una regió referent per la qualitat turística, la capacitat d'atreure talent i impulsar l'emergència de noves activitats competitives a l'àmbit internacional que excel·leixin en la sostenibilitat ambiental, en la inclusió social, en la qualitat del treball i en l'equilibri territorial». Per assolir aquesta visió holísticaves treballaren tres línies estratègiques: a) Fer de l'activitat turística a les Illes Balears un model de competitivitat i sostenibilitat de referència internacional; b) Fer de les Illes Balears una regió seductora per atreure talent i desplegar noves activitats econòmiques competitives en l'àmbit internacional; c) Fer de les Illes Balears un model de cohesió social, de qualitat del treball, d'equilibri territorial i de sostenibilitat ambiental. I finalment el dictamen incorporà una visió de conjunt d) Per una visió integrada de les estratègies de futur. Cap a l'objectiu d'unes Illes Balears realment sostenibles.

---

15 Dictamen 5/2020 del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears, sobre «L'estudi sobre la prospectiva econòmica, social i mediambiental de les societats de les Illes Balears a l'horitzó 2030 (H2030)». Disponible: http://www.caib.es/sites/ces/ca/n/dictamen_x_2019/.

16 Estudi sobre la Prospectiva Econòmica, Social i Mediambiental de les Societats de les Illes Balears a l'Horitzó 2030 (H2030). Disponible: http://www.caib.es/sites/ces/ca/n/estudi_sobre_la_prospectiva_economica_social_i_mediambiental_de_les_societats_de_les_illes_balears_a_lahoritza_2030_h2030/.

17 Informe dels Serveis Tècnics del CES sobre el Dictamen 5/2020, sobre la prospectiva econòmica, social i mediambiental de les societats de les Illes Balears a l'horitzó 2030 (H2030) i sobre el seu procés de governança. Disponible: http://www.caib.es/sites/ces/ca/n/informe_tacnic_del_ces_sobre_el_dictamen_52020/.

Ens veiem sols com un espai geogràfic singular, amb unes regles externes que ens venen marcades des de fora, en què els interlocutors socials i les institucions públiques han de sobreviure com poden en aquest context, i per això necessiten ajuts suplementaris en forma de compensacions al fet insular?

O cal que ens pensem com una societat amb un projecte propi, amb capacitat per forjar un projecte autònom de futur, amb vocació de participar a l'entorn europeu i mediterrani que ens envolta amb una voluntat col·lectiva de ser-hi presents de manera singular, de ser agents proactius en la construcció comuna d'una identitat europea i d'un espai de convivència euromediterrània?

Les dues propostes no són d'entrada contradictòries, però sí que la definició de l'escala de prioritat de l'una o l'altra condicionarà la visió de com encarar l'estratègia de reclamació dels costos de la insularitat. Si apostam per una planificació estratègica sobre el model de desenvolupament que volem construir demanarem com cobrir les necessitats financeres derivades d'aquesta planificació compartida de país insular i interinsular. O si, per contra, és el mercat per si mateix el que ens ha de marcar el camí del futur, ens bastarà la justificació empírica d'uns costos compensatoris de la insularitat, per suposadament poder competir *en condicions d'igualtat*.

Les illes de la Mediterrània poden ser un laboratori de referència per avaluar els grans reptes de futur que tenen les societats europees i mediterrànies. Especialment pels processos de transició ecològica que ha emprès la UE. Així ho assenyala el dictamen del Comitè Europeu de les Regions «Cap a un ús sostenible dels recursos naturals en el context insular mediterrani»[18] que va tenir com a ponent la presidenta Francina Armengol. En la proposta 41 del dictamen: «Es reclama a la Comissió Europea l'adopció d'un pla estratègic pluriennal per al desenvolupament sostenible a nivell econòmic, social i mediambiental de les illes europees mediterrànies, així com un enfocament coherent a nivell de política europea de bon veïnatge i partenariat euromediterrani».

No podem demanar als altres el que no fem a casa nostra. Necessitem que el croquis de model de societats insulars que hem dissenyat en el dictamen H/2030 del CES passi a l'estadi de projecte professional amb una direcció política, tècnica i participativa de planificació estratègica, amb objectius clars i definits per assolir, indicadors fiables de mesura, la creació de quadres de comandament del procés, mecanismes d'avaluació dels resultats, participació de la ciutadania amb organismes clau de governança.

---

18 Vegeu l'Annex IV.

No estam parlant de mecanismes purament tecnocràtics, sinó de construir, alimentar i gestionar un procés col·lectiu de projecte de país, que ens faci recuperar l'autoestima com a poble, tregui el màxim profit de les nostres capacitats col·lectives, resolgui de manera encertada la governança insular i la interinsular, estimuli al màxim la potencialitat de la societat civil, i que les administracions públiques aprenguin a jugar un paper de lideratge i de coordinació de projectes estratègics amb el conjunt de la societat.

És molt important identificar els costos d'insularitat i reclamar a la UE i a l'Estat espanyol els ajuts necessaris. Però el més important és poder demostrar per a què serviran els ajuts d'insularitat que es reclamen. Les societats insulars no es poden concebre com a societats continentals amb *peculiaritats*. Les societats insulars són ecosistemes econòmics, socials i mediambientals, amb unes característiques pròpies i peculiars, que necessiten la modulació d'unes regles de joc, que són pensades per unes altres realitats continentals.

La modulació d'aquestes regles de joc s'han de poder argumentar des de l'objectivitat del projecte estratègic que es vol construir, i mai s'han de poder veure com un tracte encobert de privilegi. La visió integral i integrada de les polítiques és fonamental. Quan es posen límits a la lliure competència d'instal·lació de grans superfícies comercials als territoris insulars, tenint en compte l'extensió territorial i la població d'una illa, o es posen límits a la lliure circulació de vehicles a zones saturades, cal pensar no sols en la mesura concreta que es proposa, sinó també en la coherència de les polítiques de sostenibilitat global que es desenvolupen. La realitat física de cada illa és la que hauria de ser la base del seu projecte estratègic. Un projecte que s'ha de poder integrar en un marc interinsular, estatal i europeu, amb aliances i governances multinivell, en funció de l'escala del problema que s'ha d'abordar.

Volem proposar una reflexió oberta de com encarar el tema insular, tant al conjunt de la UE com a l'Estat espanyol, especialment pel que fa a les illes o arxipèlags amb la massa crítica suficient per a poder dissenyar un projecte propi i autònom de model de desenvolupament. Els ajuts a la insularitat no s'han de presentar com una finalitat en si mateixa, sinó com el complement necessari per propiciar un model de desenvolupament adequat a la realitat física específica de cada illa. De la mateixa manera que hi ha una teoria general sobre la dinàmica de conservació i retroalimentació dels ecosistemes fisicobiològics, però cada ecosistema s'ha de tractar d'una manera específica i d'acord amb la seva singularitat, les societats insulars tenen unes problemàtiques i unes propostes d'actuacions que genèricament poden ser vàlides per a totes, però en què cadascuna té una particularitat i unes línies prioritàries d'intervenció singulars. El que cal és el foment del model estratègic que cada illa i cada arxipèlag pot construir

i desitja per, a partir d'aquí, reivindicar els ajuts a la insularitat, per fer-ho possible. El que necessitem no són tant ajuts per a la construcció de *ponts imaginaris* que ens igualin al mercat únic continental, sinó que el mercat únic entengui que ha d'actuar en una realitat específica insular, en un ecosistema econòmic, social i mediambiental condicionat per una realitat física i humana dinàmica, que ha de ser capaç d'entendre i respectar, si no vol córrer el risc d'arrasar-la.

V. A tall de conclusions

Com no podria ser d'altra manera, el fet insular de les Illes Balears s'ha d'emmarcar dintre d'una estratègia macroregional europea amb un visió pròpiament mediterrània. Participar i ser influents dintre d'aquesta estratègia ha de ser un objectiu comú de les institucions i de la societat civil de les illes. Podem dir que en aquest sentit hi ha una continuïtat històrica de voluntat d'influència per part dels diferents governs autonòmics i del CESIB, malgrat que hi hagi diferències de prioritats i d'intensitats en la seva aplicació.

La insularitat és una realitat ja formalment reconeguda en els tractats de la Unió Europea i en la Constitució espanyola. Però les polítiques pràctiques derivades d'aquest reconeixement són prou toves i, en el marc europeu, afavoreixen quasi exclusivament les regions ultraperifèriques, les quals, excepte la Guaiana francesa, també són illes o arxipèlags.

Cal remarcar que a nivell europeu ja es reconeix el fet insular com un fet diferencial, però que pràcticament no s'han abordat les problemàtiques pròpies dels arxipèlags en relació amb la doble o triple insularitat, més enllà de simples enunciats declaratius.

Com hem demostrat, ja hi ha abundants exposicions i declaracions dels diferents consells econòmics i socials europeus, de la xarxa de CES de l'Euroregió i del CES de les Illes Balears, en què es reconeixen els problemes derivats del fet insular i la necessitat de fomentar polítiques europees, estatals i estrictament regionals per compensar les diferències estructurals derivades d'aquesta realitat física.

Trobem molt correcte que en els diferents àmbits europeus de participació regional, com en els creats en relació amb les regions o illes més properes a les Balears, les illes hi siguin presents i amb una capacitat i una voluntat d'intervenció proactiva.

Cal posar en valor la declaració del Comitè Europeu de les Regions d'octubre de 2020 sobre la singularitat del fet insular en el context de la Mediterrània i de l'equiparació de les regions insulars amb les regions considerades ultraperifèriques.

I sobre la necessitat, també reconeguda en el CESE europeu, de fer una aproximació holística econòmica, social i mediambiental al fet insular.

El dictamen 5/2020 del CES sobre la «Prospectiva econòmica, social i mediambiental de les societats de les Illes Balears a l'horitzó 2030» és una proposta holística que aporta una visió de futur consensuada a partir de les realitats insulars i les seves singularitats.

S'hi estableix que «Cal conjugar els plantejaments de la planificació estratègica amb els recursos adients per afrontar-los. Els objectius de reclamar un millor finançament per a la nostra comunitat i els recursos extraordinaris adients per fer front a la insularitat i als compromisos previstos a l'Estatut d'Autonomia poden fer-se més visibles i justificats, dintre del marc de necessitats i projectes emmarcats en un pla estratègic de les Illes Balears».

També ho ha d'entendre l'Estat espanyol. I també ens ho hem de començar a creure nosaltres mateixos. Tenim molta bona feina feta des de les institucions i des del conjunt de la societat civil. Però encara estam lluny de tenir consensuada una estratègia holística i amb els mitjans adequats sobre què volem ser com a societat i sobre què estem disposats a fer per a aconseguir-ho. Segurament quan tinguem clar això, el debat sobre la insularitat serà més fàcil d'explicar i incardinar en un pla estratègic regional H2030-40 o 50, consensuat per la societat que la conforma, i probablement tindrem més probabilitats d'èxit.

CAPÍTOL IV

Les illes en el dret de la Unió Europea

Patricia Dueñas Jollard

Cap del Departament de l'Institut d'Estudis Autonòmics

Vint anys després de la publicació «El tractament de la insularitat en l'àmbit europeu»[1], de l'Institut d'Estudis Autonòmics, ens proposem estudiar l'evolució del dret de la Unió Europea (UE) en relació amb el tractament que atorga a les illes. Per això, diferenciarem tres etapes: la primera neix l'any 1997, amb el reconeixement formal de la insularitat per part de la Unió Europea; la segona comença l'any 2009, amb la incorporació de la idea de cohesió territorial com a objectiu de la UE; i la tercera s'inicia, a partir de l'any 2020, arran de la crisi sanitària, que obliga la UE a adoptar un nou plantejament en les seves polítiques.

I. El naixement d'un reconeixement formal de la problemàtica insular per part de la Unió Europea

Els illencs no comptam amb les mateixes condicions que tenen els habitants del continent: quan fallen les connexions aèries o marítimes, ja sigui per motius deguts a crisis o per fenòmens meteorològics, ens podem quedar desproveïts de productes o mercaderies de primera necessitat. Això ho sabem els més de 20 milions d'habitants de les illes que vivim en 15 dels 27 estats membres de la UE.

De fet, l'estudi elaborat el 2016 per la Universitat de les Illes Balears sobre els costos de la insularitat de les Illes Balears[2], ja esmentat al capítol sobre «La insularitat i la societat civil. La visió dels consells econòmics i socials», ho resumeix molt bé. La insularitat implica: major carestia de la vida, majors costos de producció de les empreses que s'aprovisionen d'inputs intermedis, major carestia dels productes energètics, majors costos d'inversió en béns d'equipament, majors costos de funcionament de l'administració en la provisió de béns públics, menor aprofitament de les economies d'escala, proliferació de conductes anticompetitives en els mercats, alta dependència dels ports i aeroports, i gran vulnerabilitat davant dels xocs externs.

---

1 *El tractament de la insularitat en l'àmbit europeu*. Institut d'Estudis Autonòmics, 2001. Estudi de la Direcció General de Relacions Europees i per a la Mediterrània del Govern de les Illes Balears, elaborat per Patricia Dueñas Jollard.

2 *Los costes de la insularidad de las Islas Baleares: evaluación de políticas actuales y propuestas de futuro*, Universitat de les Illes Balears, 20 de desembre de 2016. Informe dirigit per José Luis Groizard Cardosa i preparat per Lluís Bru Martínez, Francisco Oliver Rullán i María Santana Gallego. Aquest estudi és fruit d'un conveni de col·laboració amb la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.

Igualment, el dictamen del Comitè Europeu de les Regions «Cap a un ús sostenible dels recursos naturals en el context insular mediterrani»[3], de 14 d'octubre de 2020, posa de manifest la vulnerabilitat de les illes de la Mediterrània. En concret, es tracta de territoris de mida reduïda amb una gran multiplicació d'usos, uns recursos hídrics limitats, una alta dependència energètica i uns actius ambientals cada vegada més precaris.

Aquests desavantatges estructurals dels territoris insulars són una realitat que ha estat destacada, des de fa dècades, pels governs dels territoris insulars i els diferents òrgans i organismes que els representen. En aquest sentit, tant el Parlament Europeu com el Comitè Europeu de les Regions i el Comitè Econòmic i Social Europeu han jugat un paper primordial en la defensa d'unes polítiques i reglamentacions europees sensibles a les particularitats de les illes. Igualment, xarxes com la Comissió de les Illes de la Conferència de Regions Perifèriques Marítimes o el més recent partenariat Medinsulae, format per territoris insulars de la Mediterrània, continuen reclamant a la UE un tractament específic més d'acord amb les necessitats dels territoris insulars.

Precisament, les reivindicacions d'aquestes instàncies varen fer possible que, a nivell de la UE, es reconegués per primera vegada els desavantatges de la insularitat en el Tractat d'Amsterdam, signat el 2 d'octubre de 1997. Aquest Tractat va introduir la paraula *illes* a l'article 158 del Tractat constitutiu de la Comunitat Europea (TCE), de manera que on indicava que «la Comunitat s'ha de proposar reduir les diferències entre els nivells de desenvolupament de les diverses regions i el retard de les regions menys afavorides», es va modificar aquesta darrera part per «regions o illes menys afavorides».

Aquesta modificació del TCE va ser fruit de l'acord al qual van arribar els representants dels estats membres de la UE durant la Conferència Intergovernamental que va redactar el Tractat d'Amsterdam. En aquest sentit, la Declaració núm. 30 annexa al Tractat d'Amsterdam explica el motiu de la introducció de la paraula *illes* de la manera següent: «La Conferència reconeix que les regions insulars pateixen desavantatges estructurals vinculats al seu caràcter insular la permanència dels quals en perjudica el desenvolupament econòmic i social. La Conferència reconeix, per tant, que el dret comunitari ha de tenir en compte aquests desavantatges i que, quan estigui justificat, es podran adoptar mesures específiques en favor d'aquestes regions per tal d'integrar–les millor en el mercat interior en condicions equitatives.»

---

3 Vegeu l'Annex IV.

Aquesta possibilitat d'adoptar mesures es preveia, de fet, en l'article 159 del TCE, en el qual per tal d'aconseguir els objectius establerts en l'article 158, es preveien dos tipus d'instruments: els instruments financers, mitjançant els fons estructurals, i els instruments normatius, adaptant la normativa i adoptant accions específiques.

Consegüentment, a partir del Tractat d'Amsterdam, podem parlar d'un reconeixement formal jurídic de la insularitat dins la UE que exigeix l'adopció de mesures específiques per a les illes.

II. L'inici d'una regulació de la UE més propera a la problemàtica insular

Tot i que el Tractat d'Amsterdam va suposar una fita important per a les illes, aquest reconeixement formal de la insularitat no es va traduir en l'aprovació de mesures concretes per als territoris insulars. Va ser amb l'entrada en vigor d'un nou tractat, el Tractat de Lisboa, quan es van començar a adoptar algunes normes més properes a l'especificitat de les illes.

El Tractat de Lisboa va entrar en vigor l'1 de desembre de 2009 i va fusionar la UE i la Comunitat Europea per formar una única Unió Europea. Aquest Tractat va introduir en el Tractat de Funcionament de la UE[4] (TFUE) el concepte de *cohesió territorial* en el títol relatiu a la cohesió econòmica i social, de forma que la UE té, entre els seus objectius, reforçar la cohesió no tan sols econòmica i social, sinó també la territorial.

A més, el Tractat de Lisboa va incloure a l'antic article 158 del TCE un nou apartat que fa una referència explícita a les regions insulars, de forma que l'especial atenció que la UE ha de prestar a les illes ja no fa menció únicament a les *illes menys afavorides*, sinó que clarament inclou a totes les *regions insulars*, i reforça així l'objectiu de la UE de donar una resposta als desavantatges del fet insular. Consegüentment, l'antic article 158 del TCE va passar a ser l'actual article 174 del TFUE[5].

---

4 Amb els canvis introduïts pel Tractat de Lisboa, el TCE va passar a denominar-se Tractat de Funcionament de la UE.

5 Vegeu l'Annex II.

D'altra banda, l'article 175 del TFUE[6] (antic article 159 del TCE) indica els instruments de què pot disposar la UE per complir aquest objectiu (i que, com ja hem comentat, són: els fons estructurals i l'adopció de polítiques i mesures específiques).

Aquests nou marc jurídic per a les illes en els tractats es produeix en un moment en què, per part de les institucions europees, es pretén no només superar la crisi econòmica i financera sobrevinguda en els dos anys anteriors, sinó també intentar esmenar els defectes del model de creixement a l'etapa anterior i crear les condicions propícies per a un tipus de creixement diferent, més intel·ligent, sostenible i integrador. Així es posa de relleu a la Comunicació «Europa 2020» de la Comissió Europea, del 3 de març de 2010.

En aquest nou context, en el qual les institucions europees ja parlen expressament de *cohesió territorial* i de *creixement sostenible*, és quan ja es comencen a adoptar normes que demanen una resposta específica per a la problemàtica dels territoris insulars. En concret, aquestes normes es troben relacionades amb dues polítiques de la UE que analitzem a continuació: la política de la cohesió i la política de les xarxes transeuropees.

1. La política de cohesió econòmica, social i territorial

El títol XVIII del TFUE, que regula la política de cohesió econòmica, social i territorial habilita les institucions de la UE a adoptar la legislació sobre els fons europeus que han de permetre un desenvolupament harmoniós de la UE.

Així, durant el període 2014–2020, la UE va adoptar dos reglaments en els quals es feia una menció específica als territoris insulars. En concret, l'article 121.4 del Reglament (UE) núm.1303/2013 del Parlament Europeu i del Consell, de 17 de desembre de 2013, pel qual s'establien disposicions comunes per als fons europeus, preveia la possibilitat que la taxa de cofinançament dels fons es pogués modular per tenir en compte la cobertura de zones amb desavantatges naturals greus i permanents, com el cas específic de les illes. A més, l'article 10 del Reglament (UE) núm.1301/2013 del Parlament Europeu i del Consell, de 17 de desembre de 2013, sobre el Fons Europeu de Desenvolupament Regional (FEDER), preveia que els programes operatius cofinançats pel FEDER que englobassin zones amb desavantatges naturals o demogràfics greus i permanents, prestassin una particular atenció a la superació de les dificultats específiques d'aquestes zones.

6 Vegeu l'Annex II.

2. La política de xarxes transeuropees: el transport, les telecomunicacions i l'energia

L'article 170 del TFUE regula l'establiment i el desenvolupament de xarxes transeuropees en els sectors de les infraestructures de transports, de les telecomunicacions i de l'energia. A l'apartat 2 d'aquest article s'indica que la UE «tindrà en compte, en particular, la necessitat d'establir enllaços entre les *regions insulars*, sense litoral i perifèriques i les regions centrals de la Unió». Per tant, en aquest article s'identifiquen tres sectors per als quals les regions insulars precisen d'una especial atenció i són: el transport, les telecomunicacions i l'energia.

Durant el període 2014-2020, el mecanisme «Connectar Europa» va ser l'instrument financer utilitzat per als projectes d'interès comú sobre infraestructures en aquests tres sectors. El Reglament (UE) núm. 1316/2013 del Parlament Europeu i del Consell, d'11 de desembre de 2013, pel qual es crea aquest mecanisme feia menció a les especificitats de les regions insulars al considerant 8è.

A. El transport

El desenvolupament d'una xarxa transeuropea de transport (RTE-T) es va dur a terme mitjançant la Decisió núm. 1692/96/CE, de 23 de juliol de 1996, que va establir les línies generals d'actuació aplicables al conjunt de la xarxa. L'objectiu era crear infraestructures de transport noves o millorar les existents, reduir diferències, eliminar colls d'ampolla i suprimir els obstacles tècnics als fluxos de transport entre els països de la UE. Aquesta Decisió es va anar modificant als llargs dels anys per introduir conceptes com el d'*autopistes de la mar*, per augmentar l'eficiència de certes rutes marítimes.

Posteriorment, el Reglament (UE) núm. 1315/2013 del Parlament Europeu i del Consell d'11 de desembre de 2013 sobre les orientacions de la Unió per al desenvolupament de la RTE-T va derogar la Decisió núm. 661/2010/CE sobre aquesta matèria. L'article 10.1 a) d'aquest Reglament preveu que a l'hora de desenvolupar la xarxa global es garanteixi «la major accessibilitat i connectivitat de totes les regions de la Unió, prenent en consideració el cas específic de les *illes*, les xarxes aïllades i les regions escassament poblades, remotes i ultraperifèriques». A més, entre els criteris perquè un port marítim sigui punt d'entrada i de sortida per a les infraestructures terrestres de la xarxa global, l'article 20.2 c) del Reglament inclou el fet que el port marítim es trobi ubicat a una illa.

B. Les telecomunicacions

Les xarxes transeuropees de telecomunicacions cerquen eliminar els obstacles digitals que impedeixen la realització del mercat únic digital i aconseguir els objectius de la UE de connectar totes les llars europees a internet. Per això, la UE ha adoptat orientacions que estableixen projectes d'interès comú, així com els procediments i criteris de selecció.

Així, en primer lloc, les orientacions per al desenvolupament de la Xarxa Digital de Serveis Integrats (EURO-RDSI) es troben a la Decisió núm. 2717/95/CE, de 9 de novembre de 1995 i pretenen crear una xarxa de la UE de comunicacions de banda ampla.

En segon lloc, les orientacions per a la Xarxa Transeuropea de Telecomunicacions (RTE-Telecom) es van regular, inicialment, a la Decisió núm. 1336/97/CE, de 17 de juny de 1997, però, actualment es troben al Reglament (UE) núm. 283/2014 del Parlament Europeu i del Consell, d'11 de març de 2014. Aquest Reglament fa referència a les regions insulars al considerant 28è, a l'hora d'abordar les necessitats especials de determinats territoris en l'àmbit de la banda ampla.

C. L'energia

Les xarxes europees d'energia abracen els sectors de l'electricitat i el gas natural. Tenen com a finalitat unir les infraestructures energètiques dels estats membres de la UE per ajudar a crear un mercat únic de l'energia i contribuir a la seguretat de l'abastiment.

Les orientacions sobre les xarxes transeuropees en el sector de l'energia (RTE-E), en base a les quals la Unió podia determinar els projectes d'interès comú així com els objectius en l'àmbit de l'electricitat, es van establir a la Decisió núm. 1254/96/CE, de 5 de juny de 1996. Aquesta Decisió va ser modificada el 2003 i el 2006 per altres decisions. L'article 4 de la Decisió núm. 1364/2006/CE preveia, entre les prioritats de les RTE-E, el següent: «establiment de xarxes d'energia en *regions insulars*, aïllades, perifèriques i ultraperifèriques, i promoció de la diversificació de les fonts d'energia i l'ús de les fonts d'energia renovables, juntament amb la connexió d'aquestes xarxes en cas necessari».

III. Unes polítiques de la UE més sensibles a la problemàtica insular

El 2020, una dècada després del Tractat de Lisboa, i arran d'una altra crisi, aquesta vegada d'origen sanitari (la pandèmia de la covid-19), la UE va establir

prioritats a l'entorn de la transició verda, la digitalització i l'economia justa. Així es posa de manifest a la comunicació «El moment d'Europa: reparar els danys i preparar el futur per a la propera generació», de la Comissió Europea, del 27 de maig de 2020.

Aquesta nova etapa ha millorat la sensibilitat de les institucions europees envers les necessitats dels habitants del seu territori i, en concret, dels territoris insulars. En efecte, comptem amb un major nombre de normes de la UE que reclamen mesures concretes per a les illes, així com amb una nova política de la UE que reconeix les necessitats específiques d'aquests territoris: la política agrícola comuna.

Tot i així queden altres polítiques en les quals encara no s'ha produït cap avenç i que requereixen d'una revisió per part de les institucions europees, com és el cas de la política de la competència.

1. La política de cohesió econòmica, social i territorial

Per donar resposta a les necessitats derivades de la pandèmia de la covid-19, la UE va crear, mitjançant el Reglament (UE) 2020/2094 del Consell de 14 de desembre de 2020, un instrument financer temporal anomenat *Next Generation*, constituït fonamentalment pel Mecanisme de Recuperació i Resiliència (MRR). Un dels quatre objectius principals d'aquest Mecanisme és el de promoure la cohesió econòmica, social i territorial de la UE. Per aconseguir aquests objectius, cada estat membre de la UE havia de dissenyar un pla nacional de recuperació i resiliència. En el cas d'Espanya, el seu pla (el Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència, aprovat pel Consell de Ministres del 27 d'abril de 2021) també preveu la cohesió social i territorial com un dels quatre eixos per vertebrar les deu polítiques palanca.

A més, a la regulació del període 2021-2027, trobem a la normativa referències genèriques a les regions insulars o a l'article 174 del TFUE. Així es fa palès en els considerants del Reglament (UE) 2021/1060 del Parlament Europeu i del Consell, de 24 de juny de 2021, pel qual s'estableixen les disposicions comunes relatives al FEDER, al Fons Social Europeu Plus, al Fons de Cohesió, al Fons de Transició Justa i al Fons Europeu Marítim, de Pesca i d'Aqüicultura, en les normes financeres per a aquests fons i per al Fons d'Asil, Migració i Integració, el Fons de Seguretat Interior i l'Instrument de Suport Financer a la Gestió de Fronteres i la Política de Visats i en els considerants del Reglament (UE) 2021/1058 del Parlament Europeu i del Consell, de 24 de juny de 2021, relatiu al FEDER i al Fons de Cohesió.

Però, sobretot, hem de destacar el Reglament (UE) 2021/1056 del Parlament Europeu i del Consell, de 24 de juny de 2021, pel qual s'estableix el Fons de Transició Justa (l'objectiu del qual és facilitar l'aplicació del Pacte Verd Europeu),

que fa, a l'article 6, una referència explícita a l'assignació de fons europeus per als territoris insulars, tot i que estableix que cada Estat membre decideixi l'assignació concreta dels fons.

2. La política de xarxes transeuropees: el transport, les telecomunicacions i l'energia

Per al període 2021–2027, el Reglament (UE) núm. 2021/1153 del Parlament Europeu i del Consell de 7 de juliol de 2021 pel qual s'estableix el mecanisme «Connectar Europa», fa referència a la insularitat no només en els seus considerants, sinó també a l'article 14 c), on estableix els criteris d'adjudicació per als projectes i actuacions de la UE i inclou com a elements a tenir en compte: «la dimensió transfronterera, la integració de la xarxa i l'accessibilitat territorial, també per a les *illes* i les regions ultraperifèriques europees».

A més, s'ha modificat la normativa en relació amb les xarxes transeuropees d'energia, que passen a estar regulades al Reglament (UE) núm. 2022/869 del Parlament Europeu i del Consell de 30 de maig de 2022 relatiu a les orientacions sobre les infraestructures energètiques transeuropees. L'Annex I del Reglament descriu els corredors i àrees prioritàries d'infraestructura energètica i, en els corredors prioritaris per a hidrogen i electrolitzadors, preveu «pel que fa a les *illes* i els sistemes *insulars*», que la xarxa «redueixi l'aïllament energètic, doni suport a solucions innovadores» i «contribueixi significativament a la sostenibilitat del sistema energètic de les *illes* i de la Unió».

3. La política agrícola comuna

Dins l'àmbit de la Política Agrícola Comuna (PAC), fins al 2021, no s'havia fixat cap tractament específic per als territoris insulars en general, sinó que només existien disposicions específiques per a les regions ultraperifèriques, com el Reglament núm. 228/2013 de 13 de març pel qual s'estableix el Programa d'Opcions Específiques de Llunyania i Insularitat (POSEI), o per a les illes menors del mar Egeu, com el Reglament núm. 229/2013 de 13 de març de mesures específiques per al sector agrícola d'aquestes illes.

Però el 2 de desembre de 2021 el Consell de la UE va adoptar els reglaments que regularan la PAC per al període 2023–2027 i, per primera vegada dins aquest àmbit, s'han tingut en compte les característiques específiques de la insularitat. Per tant, els instruments financers d'aquesta política, el Fons Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) i el Fons Europeu Agrícola de Desenvolupament Rural (FEADER) tindran present l'especificitat dels territoris insulars.

En concret, l'article 107.1 a) del Reglament (UE) 2021/2115 del Parlament Europeu i del Consell de 2 de desembre de 2021 pel qual s'estableixen normes en relació amb l'ajut als plans estratègics que han d'elaborar els estats membres en el marc de la PAC, finançada amb càrrec al FEAGA i al FEADER i pel qual es deroguen els reglaments (UE) núm. 1305/2013 i (UE) núm. 1307/2013, exigeix que els estats membres incloguin l'avaluació de les necessitats a l'hora d'elaborar el seu pla estratègic de la PAC. A continuació, l'article 108 d) del Reglament especifica que aquesta avaluació implicarà, en el seu cas, una anàlisi de les necessitats de zones geogràfiques específiques, com les regions ultraperifèriques, zones de muntanya i *insulars*.

Aquesta previsió ha possibilitat que països com Espanya proposessin en el seu pla estratègic de la PAC un plantejament específic per als territoris insulars. Així, per exemple, les Illes Balears es presenten com una regió específica, caracteritzada per unes condicions socioeconòmiques derivades del factor de la insularitat que suposen uns costos més elevats i que, per aconseguir una rendibilitat semblant a la de la resta d'explotacions, necessita un valor d'un 50 % més de l'import mitjà nacional. Per tant, s'espera que el nivell d'ajuts de la PAC per als territoris insulars en el període 2023–2027 s'incrementi notablement.

4. La política de la competència: els ajuts d'estat

La política de la competència permet, en determinats casos, exceptuar la prohibició general de l'article 107.1 del TFUE per la qual els estats no poden atorgar ajuts públics a les seves empreses (ja que es podria alterar el bon funcionament del mercat interior). Aquestes excepcions s'estableixen, actualment, als apartats 2 i 3 de l'article 107 del TFUE i ens interessa destacar les excepcions previstes a les lletres a), c) i e) de l'article 107.3.

A. Ajuts permesos per l'article 107.3 a) del TFUE

Entre aquests ajuts es troben els destinats a afavorir el desenvolupament econòmic de les regions descrites a l'article 349, és a dir, les regions ultraperifèriques. Com a argument que justifica aquesta excepció, l'article esmentat indica la situació estructural, econòmica i social d'aquestes regions.

B. Ajuts permesos per l'article 107.3 c) del TFUE

Aquest apartat obre la possibilitat d'exceptuar els ajuts destinats a facilitar el desenvolupament de determinades activitats o de determinades regions

econòmiques, sempre que no alterin les condicions dels intercanvis de forma contrària a l'interès comú. Aquesta previsió és la que la Comissió Europea ha utilitzat, en les seves directrius sobre els ajuts d'estat de finalitat regional tant per al període 2014-2020 com per al període 2022-2027, per justificar un règim específic d'ajuts per a les regions escassament poblades o amb baixa densitat de població. Aquestes directius estableixen els criteris perquè els estats designin les zones que compleixen les condicions de compatibilitat de l'article 107.3 a) i c) del TFUE.

C. Ajuts permesos per l'article 107.3 e) del TFUE

L'article 107.3 acaba amb una fórmula oberta, en què s'inclou la resta de categories d'ajuts que determini el Consell per decisió presa a proposta de la Comissió. Per tant, a més de les excepcions directament previstes al TFUE, el Tractat possibilita que les institucions de la UE puguin establir altres excepcions.

En aquest sentit, podem destacar dos reglaments: el Reglament (UE) núm. 1407/2013 de la Comissió, de 18 de desembre de 2013 sobre els ajuts de *minimis* (ajuts que, per la seva quantia, es considera que no tenen cap repercussió en la competència i el comerç en el mercat interior de la UE) i el Reglament (UE) núm. 651/2014 de la Comissió, de 17 de juny de 2014, pel qual es declaren determinades categories d'ajuts compatibles amb el mercat interior en aplicació dels articles 107 i 108 del TFUE.

Tot i les possibilitats d'excepció comentades, els territoris insulars no han comptat amb un règim específic en la matèria, malgrat les reivindicacions realitzades per diferents organismes. Així, per exemple, cal destacar la previsió feta a la disposició transitòria primera del Reial decret llei 4/2019, de 22 de febrer, del Règim Especial de les Illes Balears que, al punt 1, disposa que: «El Govern sol·licitarà a la Comissió Europea la modificació del Reglament (UE) 1407/2013, de 18 de desembre de 2013, relatiu a l'aplicació dels articles 107 i 108 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea als ajuts de *minimis*, en el sentit d'augmentar el límit de 200.000 euros d'ajuts acumulats per una mateixa empresa durant un període de tres anys per al transport de mercaderies per als *territoris insulars*».

IV. Conclusions

Els desavantatges estructurals dels territoris insulars són un fet objectiu, tal com s'ha posat de manifest en nombrosos estudis i informes de diferents organismes i institucions de la UE. Per tant, els ciutadans d'aquests territoris

esperen que les polítiques europees tinguin en compte aquestes limitacions i és així com es defensa per part dels diferents òrgans i xarxes que els representen.

Però quina és la realitat? Els territoris insulars compten amb un tractament específic a cadascuna de les polítiques de la UE? Existeix alguna estratègia europea per a les illes? Què preveu la legislació europea per als territoris insulars?

Si analitzem el marc jurídic europeu dels darrers vint anys, veiem una evolució favorable pel que fa al reconeixement de la problemàtica específica que pateixen els territoris insulars. Pel que fa al dret primari de la UE, contingut en els tractats, hem de destacar dos tractats clau que han permès aquesta evolució positiva: primer, el Tractat d'Amsterdam de 1997, amb la introducció de la paraula *illes* a l'article 158 TCE i, segon, el Tractat de Lisboa de 2009, que introdueix com a objectiu de la UE la cohesió territorial i fa palesa la necessitat de prestar una especial atenció a les regions insulars a l'article 174 TFUE.

A partir d'aquestes previsions en els tractats, hem observat com la consideració de la problemàtica insular s'ha anat traslladant al dret secundari de la UE (és a dir, aquell format pels instruments jurídics adoptats per les institucions en base als tractats). En una primera etapa, la regulació de la UE en polítiques com la cohesió o les xarxes transeuropees ha començat a posar de relleu que els territoris insulars precisen d'una atenció específica.

Posteriorment, en una segona etapa, iniciada fa només uns anys, la necessitat de mesures concretes per a les illes s'ha fet palesa no només en les dues polítiques europees que acabem d'esmentar, sinó també dins l'àmbit de la política agrícola comuna.

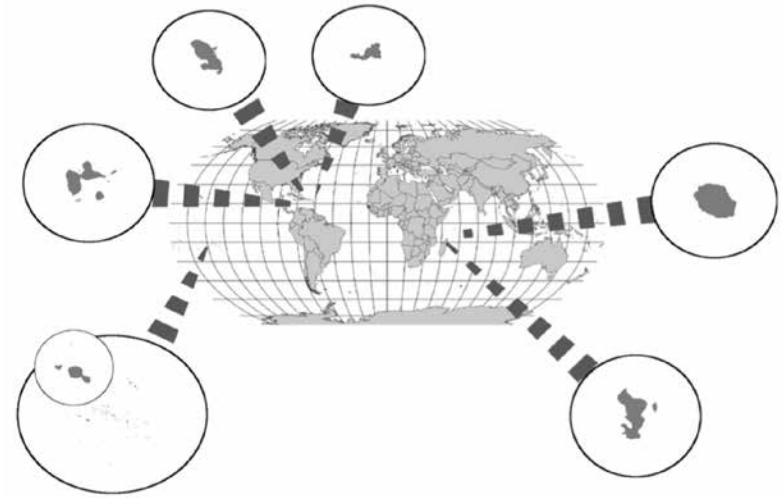
Aquests avanços en el dret de la UE per integrar la dimensió insular en les polítiques de la UE no haguessin estat possibles sense la mobilització de diferents actors, com el Comitè Europeu de les Regions o el Parlament Europeu que, amb els dictàmens i resolucions aprovades respectivament, han reclamat la necessitat de tenir en compte l'especificitat dels territoris insulars a l'hora de legislar. En aquest sentit, el dictamen «Cap a un ús sostenible dels recursos naturals en el context insular mediterrani», del 14 d'octubre de 2020, constitueix una passa important en la consolidació del concepte d'insularitat mediterrània i hauria de servir de referència per a les institucions de la UE, ja que inclou un seguit de propostes que podrien ajudar a pal·liar els desavantatges dels territoris insulars de la Mediterrània.

Per tant, podem concloure que en aquests moments els territoris insulars no compten amb una estratègia europea pròpia i que, tot i l'evolució positiva de la legislació de la UE envers els territoris insulars en els darrers vint anys, encara queda molt de camí per recórrer perquè la insularitat sigui tinguda en compte, de manera tranversal, a l'hora de «formular i desenvolupar les polítiques i accions de la Unió», tal com exigeixen els articles 174 i 175 del TFUE.

Annexos

ANNEX I

MAPES DE LES ILLES DE LA UNIÓ EUROPEA*



* Mapes elaborats per la Conferència de Regions Perifèriques Marítimes (CRPM).

ANNEX II

TRACTAT DE FUNCIONAMENT DE LA UNIÓ EUROPEA* (fragment)

TERCERA PART
LES POLÍTIQUES I ACCIONS INTERNES DE LA UNIÓ

(...)

TÍTOL VI
TRANSPORTS

(...)

Article 91

(antic article 71 TCE)

1. Amb vista a l'aplicació de l'article 90, i tenint en compte les peculiaritats del sector dels transports, el Parlament Europeu i el Consell, pronunciant-se de conformitat amb el procediment legislatiu ordinari i amb la consulta prèvia al Comitè Econòmic i Social i al Comitè de les Regions, estableixen:

a) les normes comunes aplicables als transports internacionals efectuats des del territori d'un estat membre o amb destinació a aquest territori, o que travessen el territori d'un o diversos estats membres;
b) les condicions d'acord amb les quals els transportistes no residents poden prestar serveis de transports en un estat membre;
c) les mesures que permeten millorar la seguretat dels transports;
d) qualssevol altres disposicions pertinents.

2. Quan s'adoptin les mesures a què fa referència l'apartat 1, es tenen en compte els casos en què l'aplicació pugui afectar greument el nivell de vida i l'ocupació en determinades regions, i també l'explotació dels equipaments de transport.

* https://parlament.cat Aquesta versió en català del Tractat de funcionament de la Unió Europea és dels Serveis d'Assessorament Lingüístic del Parlament de Catalunya i s'ha actualitzat per l'Institut d'Estudis Autonòmics d'acord amb el DOUE núm. C 202, de 7 de juny de 2016.

(...)

TÍTOL XVI
XARXES TRANSEUROPEES

Article 170

(antic article 154 TCE)

1. A fi de contribuir a l'assoliment dels objectius a què fan referència els articles 26 i 174 i de permetre que els ciutadans de la Unió, els operadors econòmics i els ens regionals i locals participin plenament dels beneficis derivats de la creació d'un espai sense fronteres interiors, la Unió contribueix a l'establiment i al desenvolupament de xarxes transeuropees en els sectors de les infraestructures de transports, de les telecomunicacions i de l'energia.

2. En el marc d'un sistema de mercats oberts i competitius, l'acció de la Unió té com a objectiu promoure la interconnexió i la interoperabilitat de les xarxes nacionals, i també l'accés a aquestes xarxes. L'acció de la Unió té en compte, en particular, la necessitat d'establir enllaços entre les regions insulars, sense litoral i perifèriques i les regions centrals de la Unió.

(...)

TÍTOL XVIII
COHESIÓ ECONÒMICA, SOCIAL I TERRITORIAL

Article 174[1]

(antic article 158 TCE)

A fi de promoure un desenvolupament harmoniós del conjunt de la Unió, aquesta desenvolupa i prossegueix la seva acció destinada a reforçar la cohesió econòmica, social i territorial.

En particular, la Unió té com a objectiu reduir les diferències entre els nivells de desenvolupament de les diverses regions i l'endarreriment de les regions menys afavorides.

---

1 La Declaració 33 annexa a l'Acta Final de la Conferència intergovernamental que ha adoptat el Tractat de Lisboa, signat el 13 de desembre de 2007, disposa que l'expressió «regions insulars» a la qual fa referència aquest article pot designar així mateix estats insulars en llur totalitat, sempre que es compleixin les condicions necessàries.

Entre les regions afectades, són objecte d'una atenció especial les zones rurals, les zones afectades per una transició industrial i les regions que pateixen desavantatges naturals o demogràfics greus i permanents, com ara les regions més septentrionals amb una densitat de població molt escassa i les regions insulars, transfrontereres i de muntanya.

Article 175

(antic article 159 TCE)

Els estats membres condueixen llur política econòmica i la coordinen amb vista a assolir també els objectius a què fa referència l'article 174. La definició i l'execució de les polítiques i les accions de la Unió i l'assoliment del mercat interior tenen en compte els objectius a què fa referència l'article 174, i contribueixen a assolir-los. La Unió també dóna suport a aquest assoliment amb l'acció que duu a terme per mitjà dels fons amb finalitat estructural (Fons europeu d'orientació i de garantia agrícola, secció «orientació»; Fons social europeu; Fons europeu de desenvolupament regional), del Banc Europeu d'Inversions i dels altres instruments financers existents.

La Comissió presenta cada tres anys un informe al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social i al Comitè de les Regions sobre els avenços en l'assoliment de la cohesió econòmica, social i territorial i sobre la manera com els diversos mitjans que estableix aquest article hi han contribuït. Si escau, aquest informe es pot acompanyar de propostes adequades.

Si calguessin accions específiques al marge dels fons, i sens perjudici de les mesures adoptades en el marc de les altres polítiques de la Unió, aquestes accions poden ésser acordades pel Parlament Europeu i el Consell, pronunciant-se de conformitat amb el procediment legislatiu ordinari i amb l'aprovació prèvia del Comitè Econòmic i Social i del Comitè de les Regions.

(...)

SETENA PART
DISPOSICIONS GENERALS I FINALS

(...)

Article 349

(antic article 299, apartat 2, segon, tercer i quart paràgrafs, TCE)

Tenint en compte la situació social i econòmica estructural de Guadeloupe, la Guaiana Francesa, Martinica, Mayotte, la Reunió, Saint Martin, les Açores, Madeira

i les illes Canàries, caracteritzada per la seva gran llunyania, la insularitat, la superfície reduïda, relleu i clima adversos i dependència econòmica amb relació a un nombre reduït de productes, i tenint present que la persistència i la combinació d'aquests factors en perjudiquen greument el desenvolupament, el Consell, a proposta de la Comissió i amb la consulta prèvia al Parlament Europeu, adoptarà mesures específiques destinades, en particular, a fixar les condicions d'aplicació dels tractats en aquestes regions, també pel que fa a les polítiques comunes. Quan el Consell adopti aquestes mesures específiques de conformitat amb un procediment legislatiu especial, es pronunciarà també a proposta de la Comissió i amb la consulta prèvia al Parlament Europeu.

Les mesures a què fa referència el primer paràgraf tenen particularment per objecte les polítiques duaneres i comercials, la política fiscal, les zones franques, les polítiques en matèria d'agricultura i pesca, les condicions de proveïment de matèries primeres i de béns de consum essencials, els ajuts públics i les condicions d'accés als fons estructurals i als programes horitzontals de la Unió.

El Consell adoptarà les mesures a què fa referència el primer paràgraf tenint en compte les característiques i les exigències especials de les regions ultraperifèriques, sense posar en perill la integritat i la coherència de l'ordenament jurídic de la Unió, inclòs el mercat interior i les polítiques comunes.

(...)

ANNEX III

RESOLUCIÓ DEL PARLAMENT EUROPEU, DE 7 DE JUNY DE 2022, SOBRE LES ILLES DE LA UNIÓ I LA POLÍTICA DE COHESIÓ: SITUACIÓ ACTUAL I REPTES FUTURS (fragment)

[Podeu consultar aquest annex en la versió castellana d'aquesta obra]

ANNEX IV

DICTAMEN DEL COMITÈ EUROPEU DE LES REGIONS: CAP A UN ÚS SOSTENIBLE DELS RECURSOS NATURALS EN EL CONTEXT INSULAR MEDITERRANI

[Podeu consultar aquest annex en la versió castellana d'aquesta obra]

ANNEX V

DECLARACIÓ DE GOTLAND «CAP A UN PACTE PER A LES ILLES DE LA UE» ADOPTADA PER LA 41a ASSEMBLEA DE LA COMISSIÓ DE LES ILLES DE LA CONFERÈNCIA DE REGIONS PERIFÈRIQUES MARÍTIMES, EL 13 DE MAIG DE 2022

(resum)

[Podeu consultar aquest annex en la versió castellana d'aquesta obra]

La insularidad

en la Unión Europea

Sumario

231 **SALUDO**

235 **PRESENTACIÓN**

239 **CAPÍTULO I**
El largo camino hacia un reconocimiento del hecho insular en la Unión Europea
Antoni Vicens i Vicens

251 **CAPÍTULO II**
Un intento de caracterización de las islas: un análisis para el Mediterráneo occidental
Carles Manera Erbina

283 **CAPÍTULO III**
La insularidad y la sociedad civil. La visión de los consejos económicos y sociales
Ferran Navinés Badal | Josep Valero González

303 **CAPÍTULO IV**
Las islas en el derecho de la Unión Europea
Patricia Dueñas Jollard

319 **ANEXO I**
Mapas de las islas de la Unión Europea

321 **ANEXO II**
Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (fragmento)

325 **ANEXO III**
Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de junio de 2022, sobre las islas de la Unión y la política de cohesión: situación actual y retos futuros (fragmento)

343 **ANEXO IV**
Dictamen del Comité Europeo de las Regiones: Hacia un uso sostenible de los recursos naturales en el contexto insular mediterráneo

353 **ANEXO V**
Declaración de Gotland «Hacia un pacto para las islas de la UE» adoptada por la 41ª Asamblea de la Comisión de las Islas de la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas, el 13 de mayo de 2022 (resumen)

Saludo

Francina Armengol i Socias

Presidenta del Gobierno de las Illes Balears

Las islas constituyen una parte fundamental de la Unión Europea (UE). Son el hogar de casi uno de cada 20 ciudadanos europeos y el refugio de descanso de muchísimos más.

Las islas son también parte activa en la construcción del futuro de Europa. Un futuro que pasa por reconocer la diversidad geográfica y territorial, y con ello las oportunidades y los retos singulares de las islas. Esta obra analiza el estado actual del tratamiento de la insularidad en la Unión Europea, así como sus consecuencias.

Con el compromiso de avanzar hacia una agenda insular de la Unión Europea, desde el 2021 soy la presidenta de la Comisión de Islas de la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas (CRPM), convencida de que desde el Gobierno de las Illes Balears, y con el resto de autoridades y actores insulares clave, conseguiremos que las instituciones europeas tomen conciencia de la necesidad de añadir la dimensión insular a las políticas de la Unión.

Las islas tienen una biodiversidad marina y terrestre excepcionalmente rica, pero frágil, con ecosistemas endémicos y valiosos. El calentamiento global incide con especial gravedad en los territorios insulares, puesto que el aumento del nivel del mar erosiona costas y playas, el aumento de las temperaturas y la disminución de las precipitaciones afectan negativamente a los ecosistemas y la mayor frecuencia de fenómenos meteorológicos extremos provoca grandes desastres. La acidificación y el vertido descontrolado de residuos, plásticos entre otros, contaminan mares y océanos. Las especies invasoras y las nuevas plagas amenazan la flora y la fauna endémicas. La urbanización del paisaje reduce los espacios naturales. La insularidad dificulta la consecución de la neutralidad climática, al ser territorios solo parcialmente vinculados a las redes continentales y que necesitan sistemas de reserva energética más costosos, dadas las economías de escala limitadas.

Por lo tanto, las islas se enfrentan al reto de la sostenibilidad ante varios procesos que precarizan todavía más los activos naturales.

Simultáneamente, las islas desempeñan también un papel clave en la consecución de los objetivos climáticos de la UE para el 2030 y la neutralidad en carbono para el 2050, en línea con el Acuerdo de París de la XXI Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Las islas podrían aspirar a una autonomía energética basada en renovables y servir de excelentes bancos de pruebas en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, la adaptación al aumento de las temperaturas y la regeneración de los espacios naturales y urbanos.

Es necesario, pues, que las iniciativas de las instituciones de la Unión Europea sean sensibles a las trabas geográficas de los distintos territorios. Existe el compromiso de continuar trabajando con los demás territorios insulares, las

instituciones de la Unión Europea y los Estados miembros. Sin duda, la presidencia española del Consejo de la Unión Europea durante el segundo semestre de 2023 es una buena oportunidad para dar un empujón desde el liderazgo insular y europeo de las Illes Balears.

En definitiva, hay que repensar también las políticas europeas para avanzar hacia unas islas más sostenibles y una economía al servicio de la ciudadanía.

Palma, diciembre de 2022

Presentación

Rosario Sánchez Grau

Consejera de Hacienda y Relaciones Exteriores
del Gobierno de las Illes Balears

Las islas sufren una combinación de desventajas estructurales múltiples y permanentes. La discontinuidad con el continente obstaculiza el libre flujo de personas, mano de obra, bienes y servicios, incluidos los esenciales como la educación, la sanidad, el agua, la energía y los desechos. La crisis provocada por la pandemia de Covid-Sars19 y la invasión de Ucrania amenazan con ampliar la brecha entre las islas y el continente en términos sociales, económicos y medioambientales.

Las economías insulares suelen depender de un número limitado de sectores, a veces con una alta estacionalidad. La fuerte especialización debilita el tejido económico y las hace más vulnerables a las desaceleraciones económicas. Los pequeños mercados sin salida generan poca competencia y abastecimientos más costosos. La estacionalidad requiere más gasto e inversión en servicios públicos para hacer frente a la demanda flotante de la población. La mayor carestía y el aislamiento reducen el atractivo para la ocupación y los negocios especializados. Además, los archipiélagos tienen que lidiar con las limitaciones de la discontinuidad territorial interna.

Las economías insulares dependen del transporte marítimo y aéreo, con costes adicionales de consumos, bienes de capital y mercancías. Hay que asegurar conexiones competitivas y diversas entre islas y puertos continentales. Facilitar el transporte marítimo transfronterizo fomenta la participación de las islas en el mercado interior europeo.

El acceso limitado a las tecnologías de la información y la comunicación también dificultan el progreso hacia un desarrollo inclusivo, aunque podrían ayudar a superar parcialmente las dificultades de la discontinuidad territorial. Por eso, las políticas de digitalización en las islas deben tener en cuenta, por un lado, el mayor potencial para las empresas y la educación, y por el otro, la necesidad de garantizar una infraestructura de conectividad de alta velocidad.

Las iniciativas de la UE a veces producen efectos contradictorios al aplicarse en las islas a causa de las desventajas geográficas. Por ello sería necesario que las políticas de la UE anticiparan estas dificultades ya en la fase de diseño de estas iniciativas.

Desde el Gobierno de las Illes Balears lideramos las iniciativas para sensibilizar a las instituciones de la Unión Europea sobre la realidad insular. Los análisis recogidos en este volumen, que tengo el honor de presentar, exponen la situación actual y las perspectivas del tratamiento de la insularidad en la Unión Europea. Supone, pues, un avance en la base de conocimiento para continuar con los esfuerzos para la concienciación de los retos y oportunidades de la realidad insular.

Palma, diciembre de 2022

CAPÍTULO I

El largo camino hacia un reconocimiento del hecho insular en la Unión Europea

Antoni Vicens i Vicens

Director General de Relaciones Exteriores
del Gobierno de las Illes Balears

I. Las islas y Europa: entre el mito y la realidad

Se dice que hace muchos años, en la parte oriental del Mediterráneo, en las costas de Tiro, una bella princesa fenicia recogía flores en la playa. El padre de los dioses, Zeus, perdidamente enamorado de su belleza, decidió convertirse en un buey blanco y la invitó a subir sobre su lomo. La princesa, inocente, accedió y el padre de los dioses, transformado en buey, corrió hacia poniente hasta adentrarse en las aguas del Mediterráneo. Con la princesa encima de él, y a gran velocidad, no paró hasta tocar tierra. Una tierra insular, Creta, de donde aquella princesa, Europa, acabará siendo, por designación de Zeus, reina.

Esta leyenda fundacional da, a las islas, un cancel de entrada único al imaginario europeo como territorio de ensueño. La reina de Creta, Europa, forma parte de una larga alcurnia mitológica de gran prestigio y simboliza muy bien en esta leyenda clásica el papel fundamental que las islas, especialmente las del Mediterráneo, desempeñaron en la construcción de las grandes culturas mediterráneas y en la civilización occidental.

Sin embargo, si bien podríamos decir que la princesa que da nombre al continente es una reina insular muy consolidada en nuestro imaginario colectivo, es cierto que en la idea de Europa que ha hecho nacer y crecer la actual Unión Europea, las islas continúan siendo unos territorios periféricos, fragmentados y difusos, donde, curiosamente, la realidad y el mito continúan confluyendo.

1. La isla, una definición huidiza

A pesar del consenso general en la definición básica de que una isla es un territorio rodeado de agua, podríamos decir también que este es casi el único acuerdo sobre estos espacios. Posteriormente, en esta publicación se ilustrará la complejidad entorno a la definición de *isla* en el contexto de la UE. En todo caso, las islas son espacios separados por mar de una realidad continental mayoritaria que, a pesar de que perfectamente podrían representar el mundo local por excelencia (por su diáfana frontera entre *dentro* y *fuera*), son territorios que no escapan a los avatares de la globalización. En este sentido, si bien la isla continúa siendo aquel espacio fértil para la utopía y la imaginación, lugar de excepción y cultura diferenciada, mundo de fuga y lejanía, es también un territorio que sufre las consecuencias de una globalización con dinámicas mundiales aceleradas.

En consecuencia, los territorios insulares del siglo XXI viven, en muchos casos, inmersos en unas dinámicas contemporáneas de cambio muy profundo, todavía más complejas por su discontinuidad territorial y posición geográfica. Así, a

modo de ejemplo, las tensiones que derivan de los procesos de homogeneización cultural ante la realidad intrínseca de la excepción cultural insular, o bien el impacto de las rápidas evoluciones en el transporte marítimo y aéreo ligado a su consecuente aumento de los flujos de intercambio, hacen que las islas huyan de su propia definición. Aquellos territorios rodeados de agua que, desde fuera, pueden parecer un buen paradigma del mundo local o simples anexos de sus realidades continentales de influencia, pasan a ser universos extremadamente complejos. Se trata de espacios únicos, difícilmente comparables con otras realidades continentales y muy determinados por su posición geográfica, la evolución histórica y su interés geoestratégico y socioeconómico.

Esta realidad intrincada de base se combina, además, con la propia complejidad jurídica y política de la Unión Europea en cuanto a estructura supranacional construida por los Estados, muy complejos en sí mismos y, mayoritariamente, continentales. Es por ello por lo que, de manera transversal, el encaje global de las islas dentro de la Unión Europea no ha desplegado todo su potencial, en parte porque cohabita con una estructura jurídico-administrativa poco adaptada a su realidad y que tiene mucho margen para mejorar su cohesión y marco de intercambio.

2. Las islas de la UE, una realidad difusa con necesidades específicas

Si nos fijamos en la estadística[1], en la Unión Europea hay aproximadamente 2.300 islas en 15 Estados miembros. Las regiones insulares representan 184 200 km^2 de 11 Estados miembros y 20,6 millones de habitantes (un 4,6 % del total de la UE). Si atendemos a su situación jurídica y política, encontramos 6,4 millones de habitantes de los tres Estados insulares de la UE (Irlanda, Malta y Chipre); 4,5 millones de habitantes de las regiones insulares ultraperiféricas (8 regiones pertenecientes a Francia, Portugal y España) y 9,7 millones de habitantes de regiones insulares de 7 Estados miembros.

Así pues, lo primero que observamos cuando nos aproximamos al hecho insular en la UE es que precisamente la condición insular marcada por la discontinuidad territorial con el continente europeo se disuelve en un marco jurídico y político que no prioriza ni se traduce en políticas concretas y transversales que tengan en cuenta esta discontinuidad territorial, mínimo común denominador que comparten

1 Datos de Eurostat 2021.

los territorios insulares de la UE. Esta falta de atención global a la discontinuidad territorial se ve agraviada, además, por una confección primigenia de las estrategias y políticas europeas —y en muchos casos, estatales— centradas en la realidad territorial continental de Europa, de forma que los territorios extracontinentales se convierten en excepciones que no encajan en los planteamientos generales iniciales y que, en consecuencia, hay que adaptar.

A modo de ejemplo, el llamado *desafío demográfico* o *reto demográfico* se percibe en todo el continente y en el Estado español como un problema de articulación territorial y cohesión social como consecuencia de bajas densidades de población, con la obligación permanente de territorios como el nuestro, que sufre un desequilibrio poblacional derivado de altas densidades de población, de hacer un esfuerzo extraordinario para adaptar su propia realidad específica a un relato continental mayoritario y, a menudo, diferente —cuando no contrario— a las necesidades particulares de las islas.

3. Las desventajas múltiples y estructurales de las islas de la UE

A pesar de la realidad difusa y a menudo heterogénea entre las islas de la UE, cabe destacar, con diferentes grados de intensidad, pero sin excepción, que sí podemos identificar una serie de desventajas estructurales que sufren, de manera total o parcial, todos los territorios insulares. De manera no exhaustiva, las principales desventajas, todas ellas relacionadas entre sí, son las siguientes:

a. **Discontinuidad territorial respecto al continente europeo:** hecho común y fundamental de todos los territorios insulares de la UE, que se ve agraviado en los casos archipelágicos (la gestión de aquellas islas afectadas por una doble o triple insularidad se complica más, como es el caso de las Illes Balears o las islas Canarias).
b. **Dimensión reducida de sus territorios:** a pesar de la diferencia de territorio entre las diferentes islas, todas parten de la base de ser territorios finitos rodeados de agua que, a menudo, complican la armonización y gestión de diferentes usos de estos territorios. A modo de ejemplo, en las Illes Balears es difícil armonizar los usos del suelo en cualquier ámbito, de acuerdo con la necesidad de hacer compatibles una preservación del paisaje y los ecosistemas frágiles con ciertas necesidades socioeconómicas.
c. **Marco de recursos naturales limitados y ecosistemas muy frágiles:** a pesar de que hay excepciones, en casos insulares, de recursos naturales ilimitados o casi ilimitados que podrían dar una gran ventaja competitiva (como, por ejemplo, la geotermia o los regímenes constantes de viento en muchas islas de la UE), todas las islas comparten una limitación de

recursos naturales intrínseca a su discontinuidad, su distancia del continente y su tamaño. Este hecho, además, va ligado a que las islas no solo cuentan con ecosistemas muy ricos y frágiles, sino también con unos servicios ecosistémicos que suelen ser fundamentales para las actividades socioeconómicas que se desarrollan en ellas (teniendo especialmente en cuenta la importancia del sector servicios en la gran mayoría de economías insulares).

d. **Distancia del continente y/o de los *hubs* políticos, económicos y sociales de referencia:** salvo la excepcionalidad de los tres Estados miembros insulares (Irlanda, Chipre y Malta), y de la compleja y particular realidad geográfica de Grecia, el marco de referencia y las conexiones de las islas europeas lo representan *hubs* con otros territorios del mismo Estado. Este hecho se complica con la distancia (como aquellos territorios insulares afectados por una periferia o ultraperiferia, reconocida o no, que en los casos más extremos los deslocaliza del marco de adscripción de la metrópoli como en el caso de las islas francesas de Guadalupe, Martinica o Saint-Martin (ubicadas en el entorno geopolítico del Caribe) o las islas de la Reunión y Mayotte (ubicadas en el entorno geopolítico del Índico).

   Hay que destacar también que, en algunos casos, la distancia del continente y/o de los principales *hubs* económicos, sociales y políticos de sus Estados de adscripción crea dinámicas centrífugas que minan la capacidad de estos territorios para cohesionarse, entre ellos, en una misma cuenca. A modo de ejemplo, la adscripción socioeconómica estatal de Córcega, Cerdeña y las Illes Balears a Francia, Italia y España, respectivamente, en el marco de la UE, dificulta la cohesión territorial (que sí que se desarrolla, de manera mucho más sencilla, entre territorios vecinos continentales) y mina el potencial de gestionar y desplegar estrategias centradas en el Mediterráneo occidental (el espacio geográfico compartido y donde se tendrían que centrar las estrategias que les afectan).

e. **Fragilidad socioeconómica y cultural:** las islas de la UE, especialmente las del Mediterráneo, se encuentran entre las economías más especializadas de la Unión (como el sector servicios, como veremos más adelante en esta publicación) y suelen generar marcos socioeconómicos muy frágiles como consecuencia de su tamaño, la dependencia del transporte, la fragmentación territorial y la dificultad de conexión con los *hubs* socioeconómicos de referencia. A esto, además, hay que sumar el impacto de unas dinámicas demográficas complejas y, a menudo, aceleradas; la presencia de un patrimonio cultural y de sustratos socioculturales y

lingüísticos muy característicos, modelados por el mismo hecho insular, que sufren cambios muy profundos en espacios muy cortos de tiempo, y el inconveniente para adaptar estos territorios a la realidad económica del continente, por ejemplo las dificultades para generar economías de escala o para avanzar en el marco de la innovación.

Todas estas desventajas estructurales se entrecruzan en un marco de gran vulnerabilidad social, económica, ambiental y cultural que dificulta la consecución del objetivo de estos territorios, que no es otro que conseguir el bienestar de las poblaciones que habitan actualmente las islas europeas sin poner en riesgo ni minar el bienestar de las generaciones futuras, encontrando un equilibrio social, económico y cultural que respete las condiciones de contorno que impone su frágil medioambiente. En otras palabras, estamos ante un marco de desventajas estructurales que generan mucha vulnerabilidad y que dificultan el desarrollo sostenible de estos territorios.

II. El camino por recorrer: hacia una Agenda de Islas de la UE

En las páginas finales de este libro se expone detalladamente el encaje jurídico conseguido por las islas hasta la fecha de redacción de esta publicación, así como las diferentes iniciativas que, siempre con gran dificultad, nos han permitido avanzar hacia el objetivo final del completo reconocimiento como territorios que sufren una discontinuidad territorial con el continente europeo.

Porque si hay otra cosa que comparten las islas de la Unión Europea es, desde los inicios, una conciencia diáfana de su posición de desventaja respecto a los territorios continentales. En este sentido, la Comisión de las Islas de la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas (en adelante, CRPM), que en 2020 cumplió 40 años, es una de las estructuras de defensa de intereses territoriales con más años de recorrido a nivel regional.

Así pues, desde los años 90 del siglo XX, y coincidiendo con un aumento del papel de las regiones en el marco de la Unión Europea con la creación del Comité Europeo de las Regiones, la toma de conciencia del hecho insular y su defensa fueron en aumento en las regiones europeas. Diferentes redes de defensa mancomunada de los intereses (por ejemplo, el *Imedoc* y posteriormente, *Archimed*) fueron consolidando la voz insular y creando las condiciones de base necesarias para articular una voz insular de defensa mancomunada de intereses, especialmente en el Mediterráneo.

No obstante, esta toma de conciencia y acción insular que sirvió tanto para el refuerzo jurídico del hecho insular en el desafortunado intento de avanzar en la Constitución Europea de 2005, como para la última consolidación del hecho insular en el Tratado de Lisboa, podemos constatar que estamos lejos de una verdadera estrategia para las islas en el seno de la UE que tenga en cuenta la realidad de estos territorios de manera transversal en todo el proceso legislativo europeo.

1. Del espacio Islas del Mediterráneo al Medinsulae: las bases del cambio de paradigma

Ante la necesidad de avanzar, en 2016 el Gobierno de las Illes Balears decidió reestructurar la estrategia de insularidad dentro de la Unión Europea con la intención de concentrar las energías en lograr un Pacto de Islas de la Unión Europea que, con los consensos necesarios con las demás regiones insulares y con el impulso de los colegisladores de la UE, estableciera las bases para una estrategia de islas unitaria a nivel del Mediterráneo y la Unión Europea.

En este sentido, en mayo de 2016 el Consejo de Gobierno acuerda una propuesta para impulsar un nuevo espacio de cooperación denominado Islas del Mediterráneo, donde se avanzan una serie de acciones encaminadas a fundamentar, de entrada, una mayor cohesión de las islas en el marco insular del Mediterráneo. Este primer impulso culmina el mes de noviembre de ese mismo año con la publicación de un informe sobre la innovación en las islas del Mediterráneo y la firma, en Palma, del acuerdo para avanzar en un espacio de cooperación entre los presidentes de Córcega, Cerdeña y las Illes Balears.

En este contexto, y en base al informe que planteaba de manera muy concisa las desventajas de la realidad insular mediterránea, en el marco de la innovación, a las puertas de la discusión del nuevo marco de financiación para el periodo 2021–2027, se avanzó en la consolidación de esta colaboración por parte de las oficinas insulares de la Unión Europea ubicadas en Bruselas. De este modo, se articula una relación de comunicación constante de las oficinas de Córcega, Cerdeña y las Illes Balears (así como, posteriormente, Malta/Gozo y otras islas del Mediterráneo), que culmina en un marco de defensa de intereses comunes de manera estable e informal, así como en una plataforma de participación conjunta de proyección de intereses, denominada Medinsulae, con la cual las Illes Balears participan cada año de manera conjunta en la Semana Europea de Ciudades y Regiones.

Estos dos elementos, la constitución del espacio *Islas del Mediterráneo* y la plataforma Medinsulae, suponen la consolidación del trabajo mancomunado insular en el Mediterráneo y un paso fundamental para avanzar en la estrategia unitaria que se ha desplegado durante los tres últimos años.

2. Del dictamen en el Comité Europeo de las Regiones al liderazgo de la Comisión de las Islas de la CRPM: el despliegue de la estrategia unitaria

En la plenaria de octubre del año 2020 del Comité Europeo de las Regiones, el Gobierno de las Illes Balears presenta, por primera vez desde su participación en este Comité consultivo de la UE, un dictamen por iniciativa propia. Lo hace, precisamente, coincidiendo con la pandemia de covid-19, hecho que todavía acentuó más la altísima vulnerabilidad ambiental, social, cultural y económica que sufren las islas del Mediterráneo, y reclamando una atención específica a las islas declinada por cuencas.

Así, con el Dictamen «Hacia un uso sostenible de recursos naturales en el contexto insular mediterráneo»[2], donde el ponente fue el Dr. Carles Manera, se pone de manifiesto por primera vez y de manera transversal la cuestión de la insularidad en el Mediterráneo en la agenda del Comité Europeo de las Regiones, en el que se aprobó casi por unanimidad (con un solo voto en contra) la necesidad de avanzar hacia un mayor reconocimiento de la realidad insular en el Mediterráneo y de desplegar una estrategia que atienda a estos territorios de manera unitaria.

Logrado el hito de apuntalar el apoyo de las regiones europeas para avanzar en una estrategia para las islas declinada por cuencas, el Gobierno de las Illes Balears opta y logra, como siguiente paso natural en la estrategia de liderazgo insular a nivel europeo, la presidencia de la Comisión Islas de la CRPM, donde presenta una hoja de ruta concreta para incentivar la mejora de la acción conjunta en la defensa de los intereses insulares ante la UE y para construir una estrategia transversal de islas de la Unión Europea entre todos los territorios insulares y declinada por cuencas. Asimismo cabe destacar que, por primera vez en cuarenta años de existencia de la Comisión Islas, el Gobierno de las Illes Balears lidera esta Comisión, con la presidenta Armengol al frente, quien además ha sido la primera mujer en hacerlo.

3. De la Declaración de Gotland al Informe «Islas y Política de Cohesión»: la fuerza del consenso hacia una Agenda de Islas de la Unión Europea

En junio de 2022, el informe «Islas y política de cohesión: situación actual y desafíos futuros», liderado por el eurodiputado reunionés Younous Omarjee y

2 Véase el Anexo IV.

acompañado por una nutrida representación insular de toda la UE, se aprueba por una aplastante mayoría de 577 votos a favor, 38 votos en contra y 10 abstenciones. Este hecho es de especial trascendencia, puesto que el informe realiza un análisis exhaustivo de las desventajas de base que sufren las islas e insta a la Comisión Europea a avanzar hacia un Pacto de Islas de la UE declinado en cuencas que establezca los cimientos de una futura Agenda de Islas de la Unión Europea.

Así pues, la aprobación mayoritaria del Parlamento Europeo supone una certificación del consenso que las islas han ido construyendo los últimos años y que se consolidó en la última asamblea general de la Comisión Islas de la CRPM, celebrada en la isla báltica de Gotland el mes de mayo de 2022 bajo liderazgo balear. Se obtiene, pues, un «consenso inequívoco y firme hacia un Pacto de Islas de la UE que pueda desplegar la futura Agenda de Islas de la Unión Europea» en palabras de la consejera de Relaciones Exteriores del Gobierno de las Illes Balears, doña Rosario Sánchez, que pretende seguir los pasos de la Agenda Urbana de la Unión Europea desarrollada a raíz del Pacto de Ámsterdam en 2016.

En concreto, y para resumir el objetivo en pocas palabras, cuando hablamos de un Pacto y una Agenda hay que destacar que hablamos de dos pasos concatenados que nos llevan a la incorporación progresiva y gradual del hecho insular a lo largo del proceso legislativo europeo, logrando dos hitos:

a. **La incorporación de la dimensión insular o prueba de islas (*Islands proofing*):** el Pacto de Islas de la Unión Europea busca encontrar el acuerdo entre los Estados miembros de la Unión Europea hacia la necesidad de incorporar la *dimensión insular*, de manera transversal, por medio del desarrollo y el fortalecimiento de estudios de impacto sobre las islas en la legislación de la UE a lo largo de todo el proceso legislativo (la prueba de islas o *Islands proofing*).
b. **El desarrollo de una estructura que desarrolle una estrategia de islas europeas:** de manera similar a la Agenda Urbana, el Pacto de Islas busca establecer la base para poner en marcha un Foro de Islas de la UE con una gobernanza multinivel que permita, a partir del establecimiento de diferentes partenariados temáticos creados *ad hoc,* avanzar en aquellos aspectos que más afectan a la realidad insular. Así, a modo de ejemplo, se podría establecer un partenariado de transporte que, con la participación de la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, los comités consultivos de la UE, los Estados miembros, las regiones insulares, las redes europeas y los agentes económicos, sociales y académicos de diferentes islas europeas, definiría los elementos que más afectan a las islas en cualquier desarrollo legislativo europeo en el campo del transporte.

En resumen, a través del logro de una Agenda de Islas de la UE se avanzaría en el reconocimiento insular, incorporando de manera progresiva los elementos necesarios para tener en cuenta el impacto de la discontinuidad territorial en el proceso legislativo europeo e incorporando, progresivamente y de manera regular y transversal, la dimensión insular en las diferentes políticas europeas.

III. Conclusión: *per aspera ad astra*

Uno de los referentes de la literatura italiana del siglo XX, Italo Calvino, decía, en referencia a las islas, que «tienen un silencio que se escucha». Un silencio construido por la «red de ruidos minúsculos que lo rodea» que hace del hecho insular un latido que solo entienden, en plenitud, los mismos isleños. Este *dentro* y *fuera* tan único de las realidades insulares y, a la vez, tan compartido entre todas ellas, es el que permite fundamentar la necesidad de avanzar hacia una estrategia de islas de la Unión Europea que, declinada en cuencas, permita centrar en el seno de la UE unos territorios eternamente periféricos.

Así pues, en línea con la travesía que nos hemos marcado las islas europeas, se abren ante nosotros unos años de oportunidades. A partir de todos los hitos conseguidos hasta la fecha, y con el cimiento jurídico que ya hemos alcanzado, hay que aprovechar la ventana de oportunidad que suponen las presidencias del Consejo de la UE de Suecia y España en 2023, así como la preparación para un marco presupuestario nuevo posterior a 2027, para lograr un Pacto de Islas de la UE que despliegue una futura Agenda de Islas de la Unión Europea. Por ello, y a pesar de que el camino es complejo y áspero, el Gobierno de las Illes Balears debe seguir trabajando con las instituciones europeas, el resto de regiones insulares, el Gobierno de España y los agentes económicos, sociales y académicos para conseguir un nuevo objetivo en el largo camino iniciado por las islas de la UE. Para lograr un nuevo hito que no solo incorporaría una dimensión insular en todo el proceso legislativo, sino que nos devolvería aquella centralidad mitológica que, al inicio de los tiempos, Europa nos otorgó.

CAPÍTULO II

Un intento de caracterización de las islas: un análisis para el Mediterráneo occidental

Carles Manera Erbina

Catedrático de Historia e Instituciones Económicas de la Universitat de les Illes Balears y consejero del Banco de España

I. Introducción: la clave demográfica

Según los datos de Eurostat, las islas –en función de la consideración de la Comisión Europea, y con referencias demográficas regulares– que se encuentran en la cuenca mediterránea son las que se presentan en la tabla 1. Se trata de un conjunto heterogéneo –con orografías distintas y perfiles socioeconómicos igualmente dispares– pero con similitudes climáticas y nexos culturales históricos.

Tabla 1. La población de las islas en el Mediterráneo

Islas	2014	2019	% 2014	% 2019
Ionia Nisia	207.664	203.869	1,76	1,71
Zakynthos	40.401	39.737	0,34	0,33
Kerkyra	104.085	101.569	0,88	0,85
Ithaki, Kefallinia	39.175	38.718	0,33	0,32
Lefkada	24.003	23.845	0,20	0,20
Voreio Aigaio	198.581	221.098	1,68	1,86
Lesvos, Limnos	102.528	114.805	0,87	0,96
Ikaria, Samos	42.633	48.238	0,36	0,40
Chios	53.420	58.055	0,45	0,49
Notio Aigaio	334.802	344.027	2,84	2,89
Kalymnos, Karpathos, Kos, Rodos	207.434	217.241	1,76	1,82
Andros, Thira, Kea, Milos, Mykonos, Naxos, Paros, Syros, Tinos	127.368	126.786	1,08	1,06
Kriti	630.889	634.930	5,35	5,33
Eivissa, Formentera	152.894	167.992	1,30	1,41
Mallorca	869.111	923.608	7,36	7,75
Menorca	93.836	96.620	0,80	0,81
Ceuta	84.674	84.829	0,72	0,71
Melilla	83.870	84.689	0,71	0,71
Corse	324.212	341.554	2,75	2,87
Sicilia	5.094.937	4.999.891	43,17	41,96
Sardegna	1.663.859	1.639.591	14,10	13,76
Kypros	858.000	875.899	7,27	7,35
Malta	429.424	493.559	3,64	4,14
Gozo and Comino / Ghawdex u Kemmuna	31.456	33.388	0,27	0,28
	11.801.270	11.916.557	100	100

Fuente: elaboración personal a partir de los datos de Eurostat.

La lectura de la tabla 1 ofrece unas conclusiones precisas, la más relevante de ellas es que nos encontramos ante unos espacios geográficos discontinuos que suman cerca de doce millones de habitantes. En segundo lugar, Sicilia y Cerdeña componen el gran grosor demográfico, con el 55 % del total; seguidas de Mallorca y Chipre. El resto de este universo isleño está bastante atomizado, con porcentajes que llegan al 5 % o que rozan este guarismo (son los casos de Malta y Creta); y otros que ostentan unos indicadores bastante reducidos. En tercer lugar, si sumamos Sicilia, Cerdeña, las Illes Balears, Malta y añadimos Córcega –de forma que estaríamos en un espacio isleño mediterráneo occidental–, los porcentajes superan el 70 %. Esto proporciona una noción llamativa de la concentración poblacional insular en los lugares enunciados, por lo que focalizar nuestra atención en estas islas posibilitará obtener unos rasgos genéricos que, probablemente, sean extensibles a otras realidades isleñas. Hemos tomado esta decisión metodológica para desarrollar nuestro análisis.

La tabla 2 y el gráfico 1 proporcionan informaciones complementarias. Se trata aquí de las tasas de crecimiento demográfico, tomando un quinquenio (2014-2019) como referencia, teniendo en cuenta nuestro conocimiento ya disponible sobre datos anteriores.[1]

Tabla 2. Tasa de crecimiento demográfico 2014–2019 (en %, ordenado de mayor a menor)

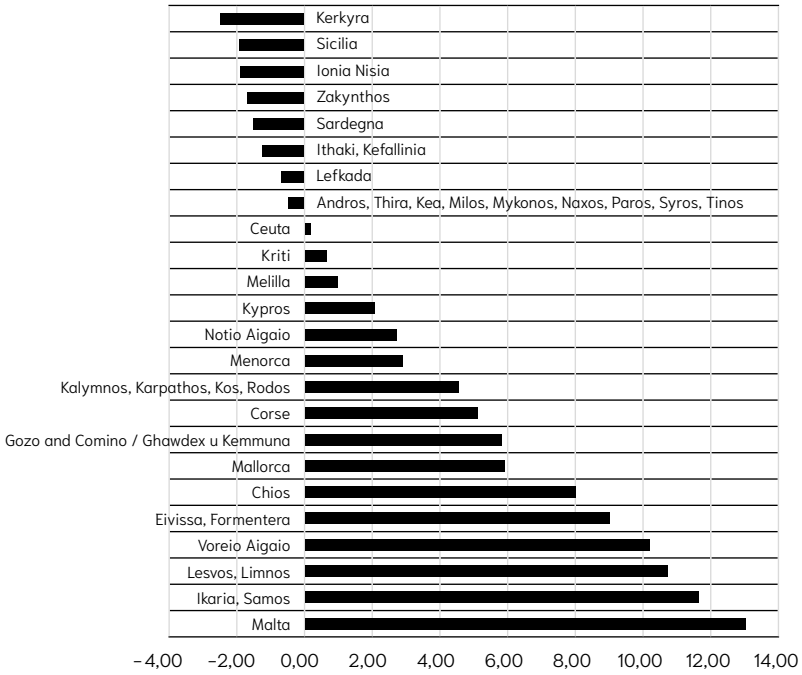
Malta	12,99
Ikaria, Samos	11,62
Lesvos, Limnos	10,69
Voreio Aigaio	10,18
Eivissa, Formentera	8,99
Chios	7,98
Mallorca	5,90
Gozo and Comino / Ghawdex u Kemmuna	5,79
Corse	5,08
Kalymnos, Karpathos, Kos, Rodos	4,51

1 C. MANERA-J. GARAU, «El turismo de masas en el Mediterráneo (1987-2002): una oportunidad de crecimiento», en NADAL, Jordi; PAREJO, Antonio (coord.), *Mediterráneo e historia económica.* Monográfico de la revista *Mediterráneo Económico*, núm. 7, 2005. C. MANERA-J. GARAU (ed.), *Insularidad en el Mediterráneo. Retos económicos y ambientales*, Editorial Pirámide, Madrid, 2010.

Menorca	2,88
Notio Aigaio	2,68
Kypros	2,04
Melilla	0,97
Kriti	0,64
Ceuta	0,18
Andros, Thira, Kea, Milos, Mykonos, Naxos, Paros, Syros, Tinos	–0,46
Lefkada	–0,66
Ithaki, Kefallinia	–1,18
Sardegna	–1,48
Zakynthos	–1,67
Ionia Nisia	–1,86
Sicilia	–1,90
Kerkyra	–2,48

Fuente: elaboración personal a partir de los datos de Eurostat.

Gráfico 1. Tasa de crecimiento demográfico 2014–2019



Fuente: elaboración personal a partir de los datos de Eurostat.

Unos comentarios sobre la tabla y el gráfico precedentes indican que el mosaico insular evidencia crecimientos demográficos potentes, entre los que encontramos nuevamente a Malta, Mallorca, Menorca, Ibiza-Formentera, Córcega –de la agrupación más occidental–; junto con Icaria, Samos, Lesbos, Lemnos, Periferia del Egeo Meridional, Quíos, hasta llegar –véase el gráfico– a la isla de Creta, todo con porcentajes positivos en avance poblacional. En la parte negativa, es decir, con pérdidas de población, se sitúan Sicilia y Cerdeña –las islas más pobladas, a pesar de que lo son con densidades bajas–, de la esfera más occidental. Este incremento de población obedece a reanudaciones económicas después de los impactos de la Gran Recesión; y, sin duda, al desarrollo de las actividades derivadas del turismo, siguiendo una pauta genérica de crecimiento económico del Mediterráneo en su conjunto. Las caídas demográficas pueden explicarse también por el impacto de la crisis financiera, a pesar de que en este punto faltan estudios de caso que permitan corroborar tal hipótesis.

A pesar de la heterogeneidad expuesta, estos sistemas insulares tienen elementos comunes, que trataremos de concretar. Pero antes hay que enmarcar el contexto económico de estas islas: el Mediterráneo, y su proceso gradual de terciarización.

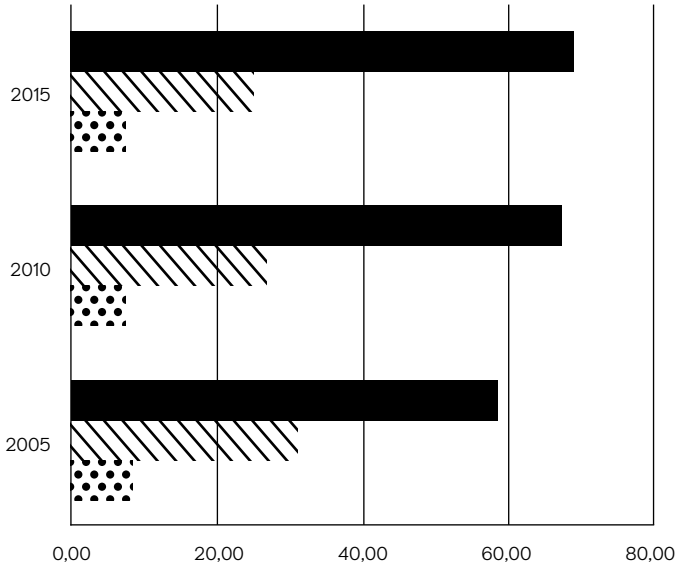
II. El Mediterráneo, el contexto

¿Qué ha cambiado en la economía mediterránea desde 1945?, y ¿qué papel relevante ha tenido –y tiene– el turismo de masas en esta transformación? Estas dos cuestiones son esenciales. Se es consciente de la complejidad de la respuesta, dado que resulta comprometido establecer unos parámetros genéricos para una realidad geográfica y económica muy dispar, con evoluciones diferentes. Para empezar, estamos hablando de unas veinte situaciones genuinas, con marcos históricos de gran relevancia y con cambios políticos sustanciales reconocidos en los últimos años. Pero una primera constatación parece evidente: en este espacio geográfico entrelazado, una de las grandes transformaciones ha sido la consolidación de una economía de servicios. En efecto, los datos que se han recogido para el periodo más reciente de la cronología elegida (2005-2015, años en que ha sido posible completar las variables requeridas en la mayor parte de los países, con la excepción de Israel y ciertas lagunas informativas en los casos de Siria y Libia), indican el avance del sector servicios, con una subida de diez puntos entre dichos años. La industria retrocede seis puntos, mientras que la agricultura se mantiene en cotas que no llegan al 8 %. El núcleo de partida para esta observación, el año 2005, ya subraya el peso del sector terciario en la estructura productiva (58 %), siendo que los cambios en las estructuras económicas empezaron a producirse, en términos

generales, a partir de la década de 1950, con gradaciones dispares en función de los países, dado que la diversidad económica es notable en el Mediterráneo.

El gráfico 2 demuestra esta evolución tan reciente, con dominio importante de las actividades terciarias en el conjunto de las estructuras económicas, una vez agregados todos los datos.

Gráfico 2. Estructura productiva de las naciones del Mediterráneo 2005–2015

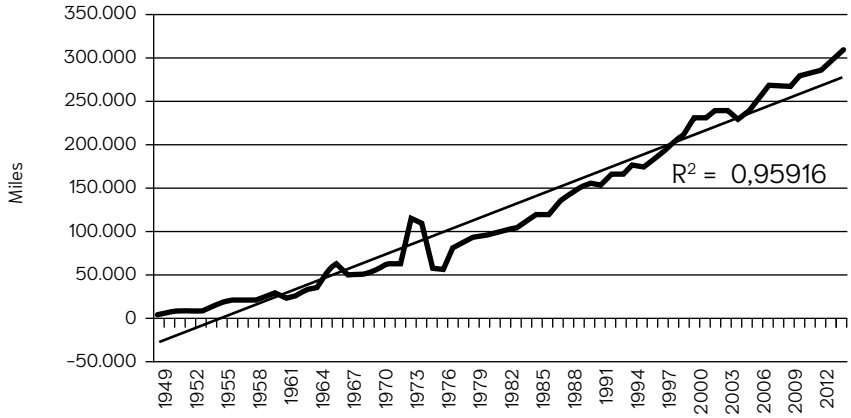


	2005	2010	2015
Servicios	58,04	66,71	68,18
Industria	30,64	26,31	24,7
Agricultura	7,99	6,97	7,10

Fuente: elaboración personal a partir de los datos del Banco Mundial: http://data.worldbank.org/indicator/nv.agr.totl.zs.

El desarrollo de los servicios se relaciona de una manera directa con el impulso del turismo en el Mare Nostrum, siguiendo una evolución al alza detectada a nivel mundial desde la posguerra, al rescoldo de las mejoras en el estado del bienestar por la aplicación de políticas económicas de corte keynesiano, tal como se refleja en la tabla 3 según el número de turistas llegados a las grandes regiones turísticas –en terminología de la Organización Mundial del Turismo, OMT–. El gráfico 3 compila esta potente trayectoria de expansión turística en el conjunto de los países del Mediterráneo.

Gráfico. 3. Turistas en el Mediterráneo 1949–2014



Fuente: elaboración personal a partir de las estadísticas de la Organización Mundial del Turismo (OMT), existentes con lagunas desde los años 1940 hasta el presente; del Banco Mundial (BM); del Fondo Monetario Internacional (FMI); y con los materiales de los institutos nacionales de estadística de los países observados.

Tabla 3. Turismo mundial: llegadas internacionales de turistas 1950–2020, en miles

Grandes Regiones	**1950**	**1960**	**1970**	**1980**	**1990**	**2000**	**2010**	**2020, datos provisionales**
África	0,5	0,8	2,4	7,4	15	27,4	47	77,3
América	7,5	16,7	42,3	61,4	93	128	190,4	282,3
Asia-Pacífico	0,2	0,9	6,2	24,3	57,7	115,3	205,8	416
Europa	16,8	50,4	113	186	280,6	392,7	527,3	717
Oriente Medio	0,2	0,6	1,9	7,5	9,7	24	35,9	68,5
TOTAL MUNDIAL	25,2	69,4	165,8	286,6	456	687,4	1006	1561
% sobre Total								
Grandes Regiones	**1950**	**1960**	**1970**	**1980**	**1990**	**2000**	**2010**	**2020**
África	1,98	1,15	1,45	2,58	3,29	3,99	4,67	4,95
América	29,77	24,06	25,51	21,42	20,39	18,62	18,92	18,08
Asia-Pacífico	0,79	1,30	3,74	8,48	12,65	16,77	20,45	26,65
Europa	66,67	72,62	68,15	64,90	61,54	57,13	52,39	45,93
Oriente Medio	0,79	0,86	1,15	2,62	2,13	3,49	3,57	4,39
TOTAL MUNDIAL	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración personal a partir de las estadísticas de la OMT: https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284404766.

El espacio histórico y económico del Mediterráneo es un reclamo de primera magnitud en la economía del ocio. Las cifras de llegadas de turistas a sus ciudades avalan esta afirmación. Los países de la cuenca comprenden un total de veintidós Estados que tienen, como característica común, ser limítrofes con el Mare Nostrum. Este conjunto de países constituye uno de los principales destinos mundiales. El Mediterráneo basa una parte importante de su actividad económica en esta prestación de servicios. Desde los emplazamientos de sol y playa tradicionales –como España, Turquía y Túnez–, hasta aquellos que se caracterizan por un alto componente cultural y patrimonial –en particular, los casos de Francia e Italia–, los litorales de este mar cerrado forman parte de una área visitada, mayoritariamente, en búsqueda de ocio y vacaciones, si bien de manera gradual perseveran, igual que ocurre en los flujos turísticos mundiales, otras motivaciones, como la salud, los requisitos profesionales o los compromisos de negocios, facetas que diversifican destinos y tipologías de clientes. Los europeos son los visitantes más asiduos –nueve de cada diez turistas–, seguidos, muy por detrás, por los americanos –menos del 5 % de viajeros– y, más recientemente, se detecta el auge de turistas procedentes de Oriente Medio y del Sudeste asiático; colectivos que han duplicado su participación en el mercado entre 1990 y 2002, pasando de 7 a 13 millones de llegadas.

III. Definiendo la insularidad

La Comisión Europea reconoce la existencia de regiones que tienen desventajas estructurales permanentes, y que pueden ser causa decisiva de retrasos en su desarrollo económico. Se apuntan tres tipos de territorios con dificultades: los montañosos, los débilmente poblados y los insulares. Estos, muestran asimismo problemas añadidos: pueden tener partes de la geografía que sean montañosas y, a la vez, encontrarse alejadas de los polos de crecimiento de la Unión Europea. Ahora bien, la pregunta que hay que formularse, en vista de la documentación oficial comunitaria, es tan simple como evidente: ¿qué consideramos una *isla*? El ejercicio no es trivial. Veámoslo. Malta ha dejado de ser una isla. Ceuta y Melilla, a partir de ahora, sí que lo son (por eso las encontramos en el listado de la tabla 1). Las Illes Balears no tienen ningún reconocimiento real de su insularidad, mientras que las islas Canarias lo han conseguido. Son muestras contradictorias –algunas parecen grotescas– de situaciones diferenciadas por realidades comunes marcadas por el determinismo geográfico.

Ahora bien: ¿qué pasa en las islas europeas? Desde la perspectiva económica y en el contexto de la Unión Europea nos encontramos con estos y otros interrogantes

fundamentales. Hace tiempo, aprendíamos que una isla era una porción de tierra, más pequeña que un continente, rodeada de agua por todas partes. Ahora ya no. Para la Comisión Europea, una isla ya no se ajusta a esta definición. Para ser isla desde el punto de vista estadístico, es decir, para ser considerada como tal, hay que cumplir unos criterios específicos: tener una superficie mínima de un kilómetro cuadrado; estar a más de un kilómetro de distancia del territorio continental; disponer de una población permanente de cincuenta personas como mínimo; no disfrutar de conexión estable con el continente, es decir, sin túneles ni puentes; y, por último, en el territorio insular no puede encontrarse la capitalidad del Estado. Por eso decíamos provocativamente que Malta no es, en estos momentos, una isla a efectos de la burocracia de Bruselas; y que Ceuta y Melilla sí que lo son.

Las consecuencias de esta original acepción sobre qué es una isla conduce a las situaciones paradójicas antes enunciadas. Cabe añadir que los archipiélagos de Canarias, Azores, Madeira y Reunión no son territorios insulares, puesto que se consideran *regiones ultraperiféricas*, lo cual implica que tienen un tratamiento especial. En este contexto, merece la pena aunque sea apuntar brevemente cuáles son y cómo son las islas de la Unión Europea. Los datos son reveladores: más de 12 millones de europeos –alrededor del 3 % del total de la población– viven en 286 islas del Mediterráneo, con una superficie de más de cien mil kilómetros cuadrados, un 3,2 % del área total de la Unión Europea. En general, estas casi trescientas islas, agrupadas en treinta regiones, presentan un grado de desarrollo económico inferior al del continente europeo, ya que generan poco más del 2 % del PIB de la Unión, mientras que el PIB per cápita es el 72 % de la media comunitaria. Por otro lado, el 95 % de los habitantes de las islas europeas viven en el Mediterráneo, de forma que Sicilia, Córcega, las Illes Balears, Cerdeña y Creta aglutinan el grosor del contingente demográfico, tal como ya hemos subrayado.

IV. El coste de ser islas

Seguimos con preguntas esenciales. ¿Es más caro consumir y producir en una isla que hacerlo en el continente europeo? Para responder afirmativamente a esta cuestión hay que anotar una idea muy simple pero fundamental: si consideramos que el entorno natural afecta a la actividad humana, entonces sí que se puede hablar de coste de insularidad, en dos sentidos concretos. Uno: cuanto más pequeño es el territorio, más se refleja el coste de insularidad en la actividad humana; y dos: cuanto más alejado se encuentre de los flujos

económicos mundiales, más se incrementa ese coste. En el primer caso, un espacio mayor, aunque no sea próximo a los principales circuitos económicos, puede basar el crecimiento en el desarrollo del mercado interior y en la disponibilidad de materias primas. En el segundo ejemplo, territorios pequeños sin recursos naturales, pero localizados en áreas económicas dinámicas, pueden sustentar la expansión a partir de una renta de situación positiva. Ambas características son muy elementales y no hacen más que rubricar algunos preceptos clave en las teorías del crecimiento:

- La importancia de las densidades de los mercados: en el primer supuesto, para estimular la demanda interior;
- Y las modalidades de desarrollo endógeno: en el segundo, con un fuerte protagonismo del sector exterior, a partir de un crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios, con la explotación de la posición geográfica, la existencia de redes comerciales y, como fase previa, con la capacitación de la oferta productiva para satisfacer las demandas extrarregionales.

El coste para acceder al mercado es mucho más alto en el caso de las economías insulares: solo el transporte de mercancías es entre dos y cuatro veces más caro que en el continente. Así, el traslado de materias primas, los costes superiores del almacenamiento de existencias, de la degradación de los productos frescos y de los retrasos a causa de evitar trayectos marítimos por las condiciones meteorológicas, constituyen factores cruciales que afectan directamente a la competitividad de las producciones insulares. Dos ejemplos diferentes a nuestro objeto de estudio corroboran estas apreciaciones. Por un lado, la mayor parte del coste suplementario del transporte y la sobrecarga de las economías locales en las islas del Egeo proviene del tráfico de mercancías en camión por vía marítima. Además, se constata que un sistema de subvención directa en el coste de la navegación por mar –un elemento de intervención pública que suele ser aplaudido en estos casos– es más favorable en las islas del Egeo del sur que en las del Egeo del norte. La razón principal del retraso económico de las economías insulares septentrionales no es la discontinuidad territorial, sino la falta de transformación de su economía hacia el sector terciario y el sostenimiento de actividades poco rentables, sobre todo en el ámbito de la agricultura y la pesca. Es decir, las claves de estas dificultades hay que buscarlas en la estructura económica. Así, sea cual sea la tasa de subvención del coste del transporte, los resultados serán mínimos porque estas economías tienen una productividad baja, que obedece a razones que en absoluto son imputables al determinismo geográfico y que se relacionan de manera más directa con la

escasa dinámica de procesos formativos, de inversiones en bienes de equipo y de la utilización de técnicas tradicionales.

Por otro lado, si nos vamos al Atlántico, dado el elevado coste de insularidad de las industrias en las islas Canarias, el Consejo Económico y Social de esta comunidad subrayó la necesidad de impulsar la consecución de la llamada «autopista entre islas». Se afirmaba que, desde una mayor fluidez y garantía de los transportes, es necesario dar más cohesión al mercado regional, eliminando la burocracia y simplificando al máximo de los trámites para el tráfico marítimo intrainsular. De hecho, en muchas ocasiones se ha pedido que los trayectos en barco sean considerados como una extensión de la red nacional de carreteras y en consecuencia sean gratuitos, o al menos, que estén fuertemente subvencionados por la administración pública.

Es decir, los beneficios insulares, adscritos a la etapa previa a la revolución que supone el tráfico aéreo, se han transformado en costes efectivos: la navegación marítima supone ahora más inversión de tiempo que los trayectos ferroviarios o por carretera. En procesos productivos concretos, como los agroalimentarios y los industriales, la duplicidad de costes es un hecho, en ausencia de insumos perentorios: estos productos se adquieren en el exterior y se trasladan a las islas generalmente por vía marítima, de forma que se genera un primer nivel de coste; y, posteriormente, las exportaciones imputan una segunda línea que, en total, supone un incremento de los costes de producción y la penalización de la competitividad de los géneros insulares.

Así pues, la noción de coste de insularidad es solo aplicable a periodos contemporáneos, con ofertas amplias y regulares de transporte pero que, en el caso de las islas y teniendo en cuenta el factor tiempo, que es determinante para reducir a su vez costes de transacción, se hacen más patentes al depender notablemente de la navegación aérea. En efecto, la proximidad o la facilidad de acceso condiciona la apertura exterior y la movilidad de personas y de mercancías. Las infraestructuras de transporte son, por tanto, determinantes para las economías locales, dado que una red eficaz puede atenuar los problemas de carencias de equipos que se observan en las islas. El hecho insular supone, de entrada, la reducción de los medios de transporte y, por consiguiente, su saturación en momentos concretos. En este sentido, el tema se bifurca en dos cuestiones claras, de enorme trascendencia: la del tiempo y la del precio. En ambos casos se ha especificado la importancia desde una esfera macroeconómica, pero en el ámbito microeconómico, estos costes de dilación y monetarios se agudizan cuando se trata de comunicaciones más o menos fluidas entre empresas y particulares con el exterior.

Un simple traslado por motivos de gestión desde cualquier ciudad insular hasta su referencia continental más directa supone gastos que resultan excesivos en otras realidades geográficas; si a esto le añadimos la escasa interconexión entre las islas y la enorme inversión de tiempo necesaria para articularlo, la magnitud alcanza niveles delirantes. Por ejemplo, un viaje desde Palma hasta la ciudad de Cagliari, en Cerdeña, que supone una distancia equivalente a la que hay entre la capital balear y Madrid, significa cerca de diez horas. Se obtienen cifras similares en circuitos parecidos, con otras plazas insulares como referencia.

Por lo tanto, estamos ante costes que limitan de manera decisiva las posibilidades de contactos y reducen a una clara periferia las actividades económicas de estas regiones, al margen de las turísticas. Esta es, sin duda, una causa central de la pérdida del tejido industrial en islas con una trayectoria histórica nada ajena al mundo de la manufactura –como se conoce en Mallorca y Menorca, por ejemplo– y la caída en picado de las actividades agrícolas, en las que todas las islas consideradas tenían, hasta los años 1950, claras ventajas comparativas.

Así pues, desde una perspectiva muy general, se han detectado costes de insularidad englobados en cinco aspectos: la gran especialización de la estructura económica, unos costes de transporte elevados, unos niveles de formación profesional bajos, unos recursos naturales y energéticos limitados y unos servicios públicos escasos. Adentrémonos en ellos.

V. Crecimientos económicos dispares, con el turismo como base esencial

1. La población

Las islas mediterráneas se caracterizan, desde la perspectiva poblacional, por un desarrollo más continuado y firme que sus Estados de referencia y que el conjunto de la Unión Europea. Las cifras ponen de relieve:

a. La fortaleza del desarrollo demográfico de las Illes Balears y Malta, que en veinte años han incrementado la población más de un 20 %. Los guarismos del archipiélago balear se encuentran muy por encima de los de la media española, con un punto de inflexión detectable a comienzos de la década de 1990. La causa central es que un sector líder y en expansión, el turístico, arrastra otras actividades potentes relacionadas, como las derivadas de

la construcción. Así, el avance de la obra pública, cofinanciada con fondos europeos y en un contexto de crisis severa del sector constructor –con tasas negativas de crecimiento, que afectaron al conjunto del PIB en los años 1991 a 1993–, explica un fenómeno de desarrollo desaforado de esta actividad que provoca, a su vez, un importante *efecto llamada* de población externa, generalmente extracomunitaria, aunque la presencia residencial de alemanes es creciente, sobre todo en la isla de Mallorca. En paralelo, el desarrollo demográfico español es mucho más moderado. Por otro lado, en Malta se observa igualmente un aumento significativo: su crecimiento es comparable al balear, y radica tanto en la importancia económica del sector público en la economía insular –cuerpo funcionarial, astilleros–, como en el desarrollo turístico. Las Illes Balears y Malta lideran, además, las cifras de densidad demográfica, si bien la segunda isla rubrica una congestión mucho más acusada: 1.182 habitantes por kilómetro cuadrado, frente a una media comunitaria de 117, de 162 para las Illes Balears (mientras que en España es de 80) o de 197 de Sicilia (similar a la media italiana, cifrada en 192). Estos datos proporcionan una idea concisa de un proceso de crecimiento económico que deja poco es pacio físico desocupado. Malta, con 316 kilómetros cuadrados de superficie, tiene una dimensión muy inferior a la isla de Menorca y multiplica con creces la población residente. Estamos, pues, ante un claro estado de insostenibilidad manifestada en la presión demográfica.

b. Las evoluciones sarda y siciliana corroboran una expansión superior a la conocida para Italia, pero con tasas menores que las Illes Balears y Malta. El ejemplo corso manifiesta un avance más potente que se explica por la consolidación de los servicios en la estructura económica y por la presencia de población extranjera residente: según Eurostat, este último punto lo encabezan Córcega, con un 9,9 %, y las Illes Balears con un 8,4 %.

c. La evolución del PIB subraya la existencia de dos direcciones de crecimiento diferenciadas (véase la tabla 4, con datos desde 1987 hasta 2001, que marcan la tendencia): por un lado, las economías insulares que muestran cifras superiores o muy próximas a la media comunitaria (las Illes Balears y Malta) y, por otro, las que rubrican una evolución que está por debajo del desarrollo de la Unión Europea. Esto concuerda con el perfil demográfico ya descrito. El crecimiento siciliano es el más débil de los insulares y es inferior al alcanzado por Italia. Cerdeña, en cambio, es equiparable a su Estado referencial, mientras que Córcega siempre está por debajo de Francia. La excepción son las Illes Balears: siguiendo una tendencia clara en su historia económica, el crecimiento del archipiélago ha superado, en

general, al de España, evidenciando un proceso que arrancó en la década de los años 1920 y que coloca a estas islas siempre entre las diez primeras comunidades españolas en relación con su renta per cápita entre 1920 y 2021.

Tabla 4. PIB de las islas más pobladas del Mediterráneo y comparación con sus Estados (1987=100)

Años	Illes Balears	España	Córcega	Francia	Sicilia	Cerdeña	Italia	Malta	UE
1987	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1988	114	115	105	106	104	107	108	109	110
1989	133	136	110	114	113	118	120	109	118
1990	152	153	118	122	126	130	131	134	124
1991	169	168	122	126	140	148	142	135	133
1992	179	175	128	133	142	150	143	146	138
1993	168	161	134	139	128	135	128	159	139
1994	168	160	141	146	128	137	130	175	146
1995	178	176	152	154	117	129	128	197	151
1996	193	189	153	159	136	149	148	208	159
1997	205	195	159	161	145	161	157	233	167
1998	219	207	168	168	150	166	163	248	175
1999	242	222	181	176	154	173	169	290	185
2000	263	240	188	184	163	180	177	330	197
2001	283	257	197	192	171	191	185	340	203

Fuente: elaboración personal a partir de los datos de Eurostat.

d. Las islas europeas presentan una estructura económica muy especializada, ya sea en el sector primario (agricultura y pesca) o en el terciario (turismo; véase la tabla 5). La orientación hacia el turismo ha revelado *enfermedades* económicas (el *síndrome holandés*, en concreto) derivadas de un grado elevado de madurez por la explotación límite de los recursos naturales. El sector secundario no es el dominante, con las únicas excepciones de Menorca y Malta, donde las actividades industriales tienen todavía una presencia relevante en el conjunto de la estructura productiva. Ahora bien, la composición del PIB determina un proceso de terciarización económica gradual en el último cuarto del siglo XX.

Tabla 5. Estructuras económicas y laborales de las islas mediterráneas más pobladas 1989–2001

		1989			1995			2001	
	I	II	III	I	II	III	I	II	III
UE–15							2,1	28,2	69,6
España				4,41	29,6	65,99	3,2	28,5	68,2
Islas Baleares	2,7	10,6	86,7	1,88	16,88	81,24	1,5	16,2	82,3
Francia				3,24	26,29	70,47	2,7	24,8	72,5
Córcega	2,7	17,4	80	3,04	15,44	81,52	2,5	14,1	83,4
Italia				3,24	30,06	66,71	2,7	27,8	69,5
Sicilia			73,14	5,45	18,99	75,56	4,2	16,9	78,8
Cerdeña	4,73	24,89	47,05	4,61	23,26	72,03	5,2	8,7	86,1
Malta				2,81	28,82	68,32	2,5	28,6	68,8
	Ocupación por sectores, 2001						**Tasa de paro, 2002**		
	(A)	**I**	**II**	**III**	**(B)**	**(C)**	**Total**	**Fem.**	**Juv.**
UE–15	100,00	4	28,2	67,7	64,3	55,1	7,8	8,8	15,2
España	84,20	5,9	31,2	62,9	57,5	42,7	11,4	16,4	22,2
Islas Baleares	105,40	2	24,3	73,3	66,5	42,7	7,3	9,3	14,9
Francia	104,80	4,1	25,4	70,5	62,7	55,7	8,7	9,8	18,9
Córcega	79,90	7,5	12,2	80,2	42,3	36,1	13,3	18,3	44,2
Italia	100,10	5	31,8	63,2	54,5	40,9	9	12,2	27,2
Sicilia	65,30	9,3	20,4	70,3	41,8	24,1	20,1	28,4	51,2
Cerdeña	76,00	8,7	23,5	67,8	45,2	29,3	18,5	26,4	48,3
Malta	69,50	2,3	31,2	66,5	54,2	32	5,2	6,1	11

(A) PIB p.c. UE–15=100.
(B) Tasa de ocupación total. Datos de 2002.
(C) Tasa de ocupación femenina. Datos de 2002.

Fuente: elaboración personal a partir de los datos de Eurostat.

2. Características genéricas

Algunas características genéricas son:

a. La pérdida de los activos en la agricultura en las Illes Balears (del 2,7 % en 1989 a cerca del 1,5 % en 2020), Sicilia (5,4 % en 1995 y 4 % en 2020), Malta (2,8 % en 1995 a poco más del 2 % el 2020), el mantenimiento de Córcega (2,7 % en 1989 y entre el 2 y el 3% en 2020) y la ligera recuperación de

Cerdeña (4,7 % en 1989 y poco más del 5% en 2020). Puede afirmarse que el sector extractivo –histórico y vertebrador de estas bases económicas regionales– ha perdido fuerza, si bien mantiene una cuota residual que, en el ámbito de ayudas comunitarias y de articulación social interior, continúa siendo relevante.

b. Una desindustrialización desigual, que se aprecia en la regularidad balear, la estabilidad maltesa, la caída corsa y el hundimiento sardo, explicables sobre todo por el avance vigoroso del sector servicios. Las medias de los Estados referenciales se encuentran por encima de las cifras isleñas en el capítulo industrial, hecho que se deriva de este proceso de orientación económica hacia el sector terciario de la economía. El caso de las Illes Balears, con los ejemplos de Menorca y de la comarca del Raiguer en Mallorca, adopta un perfil que recuerda poderosamente a las características reconocidas en los distritos industriales, con el calzado como actividad motriz. Los ejemplos de Sicilia y Cerdeña muestran escenarios más tradicionales, con pesos relevantes de la industria derivada de la minería y de algunos sectores de bienes de consumo –textiles, agroalimentación y piel–, pero con la ausencia de fábricas emblemáticas que lideren procesos más amplios. En cierto modo, persiste el dualismo económico que agrietó la realidad industrial italiana durante buena parte del siglo XX.

c. El desarrollo decisivo de los servicios, apreciable en todas las realidades insulares. El crecimiento de las actividades terciarias se justifica esencialmente por la robustez que va adquiriendo –sobre todo en las economías menos avanzadas– la economía turística, ya crucial en otros ámbitos observados, como es el caso de las Illes Balears, donde el turismo de masas consigue importantes cotas de consolidación desde la segunda mitad de los años 1960 y se traduce en un ejemplo pionero de la economía turística. Los datos relativos al mercado de trabajo reseñan lo que ya se ha afirmado, a saber, que las economías insulares tienden a especializarse en el sector primario y terciario, y poco en el secundario.

3. Reflexiones

Se imponen tres reflexiones:

a. Estas regiones no desarrollan un sector industrial por su escasa productividad, relacionada con la falta de materias primas y, sobre todo, con los elevados costes de producción, agudizados por los problemas logísticos.

b. La alta especialización en un sector hace que estas economías sean más frágiles que las continentales, más aún cuando tienen un grado de

internacionalización elevado. Los ejemplos más elocuentes se refieren, sobre todo, a las economías orientadas al sector turístico: en estos casos, los ciclos económicos los fijan los cambios que sacuden a los principales mercados emisores de turistas, de forma que es factible que la evolución económica de los Estados de referencia de las islas sea diferente a la de estas islas, en función de las coyunturas internacionales.

c. El mercado laboral evidencia disparidades notables entre las economías insulares. Esto se aprecia con claridad en indicadores precisos: la tasa de paro de Sicilia y Cerdeña (en torno al 20 %) es propia de economías en crisis o con signos evidentes de bajo empleo. En efecto, estas variables concretas llegan a magnitudes que no llegan al 50 %, hecho que equipara a Sicilia y Cerdeña con Córcega, si bien existe una excepción a favor de esta última: el grado superior de integración femenina en el mercado laboral, muy reducido en los casos sardo y siciliano. Otro dato agrava el problema: la altísima tasa de paro juvenil en Córcega, Sicilia y Cerdeña, que roza el 50 %.

En definitiva, los datos expuestos parecen confirmar una dualidad clara en el conjunto de las economías insulares analizadas, de forma que pueden identificarse sendos grupos definidos. Por un lado, las regiones más desarrolladas (las Illes Balears y Malta), con procesos internos también diferenciados y que se centran, sobre todo, en un elevado nivel de urbanización en el ejemplo maltés, si bien el caso balear está adoptando un perfil tendente en esta dirección por la importancia de las actividades de construcción en la estructura económica. Por otro lado, las islas atrasadas con pesos un poco superiores en el sector extractivo, activos industriales reducidos y un avance cada vez más prominente de los servicios. La importancia del turismo de masas es, con seguridad, el elemento económico que tienen en común, tanto las ricas como las atrasadas, si bien hay que advertir que existe un grado de desarrollo mucho más maduro en el ejemplo balear. En este sentido, la manifestación más clara radica en la exportación de capitales hacia otras zonas con posibilidades de desarrollo turístico –Caribe, grandes enclaves urbanos, países emergentes como las potencias asiáticas, encabezadas por China–, y el ascenso del capital hotelero balear a los primeros lugares del ranquin empresarial mundial.

VI. Otros indicadores para medir evoluciones sociales y económicas

Hay otros parámetros de medición que también resultan determinantes para evaluar el alcance social de un proceso económico. Los casos más ilustrativos se

refieren a los ámbitos sanitario, educativo, formativo y ambiental (véase la tabla 6). Detrás de muchos de estos aspectos se esconde un factor crucial para la evolución positiva de una sociedad: la formación de capital humano capaz de liderar cambios y vertebrar nuevas experiencias con el objetivo de calificar el crecimiento, dotarlo de una mayor productividad y obtener desarrollos que concuerden con mayores niveles de bienestar. Pero estos indicadores no resultan tan vistosos a corto plazo. Incluso con demasiada frecuencia se han entendido más como costes que como inversiones efectivas, de forma que, al tener recorridos temporales más largos –y, por lo tanto, altos costes de oportunidad a corto plazo–, suelen ser desplazados por las decisiones empresariales y públicas a favor de actividades que faciliten ver más rápidamente las alternativas adoptadas.

Tabla 6. Indicadores sociales en las islas mediterráneas más pobladas

1. INSTRUCCIÓN	**Nivel instrucción**		
	Escaso	**Medio**	**Alto**
UE-15	35,4	42,9	21,8
España	58,3	17,3	24,4
Islas Baleares	59,6	21,8	18,7
Francia	35,9	40,6	23,5
Córcega	58,9	26,1	15
Italia	55,9	33,9	10,2
Sicilia	61,7	29,2	9,2
Cerdeña	62,8	29	8,2
Malta	sin datos (s.d.)	s.d.	s.d.
2. EDUCACIÓN	**Porcentajes de estudiantes**		
	Primaria	**Secundaria**	**Superior**
UE-15	6,1	10,1	3,4
España	6,2	8	4,6
Islas Baleares	6,9	7,6	2,1
Francia	6,5	9,9	3,4
Córcega	6,1	9,1	1,8
Italia	4,9	7,7	3,1
Sicilia	6,2	9,9	3,1
Cerdeña	5	9,4	3,4
Malta	8,5	8,3	1,9

3. SANIDAD Y MEDIO AMBIENTE	Camas hospitales (100.000 hab.)	Médicos (100.000 hab.)	Kg de RSU (por habitante)
UE-15	s.d.	363	556
España	364,8	346	598,6
Islas Baleares	424	337	787,8
Francia	820,6	338	545
Córcega	986,6	902	s.d.
Italia	455,1	603	516
Sicilia	375,8	632	478
Cerdeña	461,8	660	500
Malta	759,8	312	549
4. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO	**Inversión en I+D (% s/PIB)**	**Solicitud patentes (*)**	
UE-15	1,98	153,6	
España	0,96	24,1	
Islas Baleares	0,25	15,6	
Francia	2,23	140,3	
Córcega	0,31	9,3	
Italia	1,07	73,2	
Sicilia	0,87	14,2	
Cerdeña	0,7	11,2	
Malta	s.d.	13	

** Solicitud de patentes europeas (por millón de hab.). Media 99-00-01.*
Fuente: elaboración personal a partir de los datos de Eurostat.

En esta línea interpretativa, en el caso de las islas hay que destacar lo siguiente:

1. Los límites del sector público

La sanidad y la educación, pilares básicos del estado del bienestar, llegan con más problemas a las islas que a la ciudadanía continental. La situación territorial ha acumulado la reiterada dejadez de las administraciones centrales hacia sus espacios adyacentes. Así, los *stocks* de capital público existentes en las islas se sitúan siempre por debajo de las medias continentales, y los esfuerzos privados y de instituciones supranacionales no han resuelto estos problemas. Las Illes Balears, por ejemplo, cuentan con ratios de carácter social que no llegan a la media española, a pesar del importante nivel de renta balear y del tejido privado existente, sobre todo en la esfera de la sanidad. Cerdeña y Sicilia disponen de datos igualmente

desequilibrados en relación con la media italiana y la adscripción de estas islas a objetivos prioritarios de la Unión –con importantes recursos provenientes de Bruselas– no es suficiente para solucionar el problema.

La historia política y económica, por un lado, y la actitud reciente de los gobiernos centrales y regionales, por otro, contribuyen a explicar esta situación. Existe, pues, un proceso acumulativo de desidia inversora hacia las islas, que ha redundado sobre todo en una menor articulación de sus servicios públicos y de infraestructuras perentorias para mejorar el desarrollo y la competitividad.

2. El bajo nivel de capacitación

Un rasgo común en todas las islas mediterráneas es el bajo nivel de capacitación en relación con la media de la Unión Europea, sobre todo en cuanto a la formación postsecundaria y profesional.

Estas regiones se han dotado, en los últimos años, de infraestructuras educativas de todo tipo –incluidas las universitarias–, pero en algunos casos falta una oferta formativa más completa, con lo cual el traslado al continente suele ser la solución adoptada por las familias. Las situaciones preocupantes se hacen patentes en el ámbito de generación de capital humano en el estrato superior: siempre por debajo de las medias de los Estados de referencia y de la Unión Europea, las islas presentan el dudoso privilegio de liderar una escasez evidente en formación. En todas las economías insulares se observan datos de retraso, pero el caso más llamativo es el de las Illes Balears que, con niveles de renta muy altos y tasas de crecimiento económico importantes (con contrastes muy favorables respecto a la Unión Europea y a España), se queda a la cola en cuanto a estudiantes matriculados en enseñanza superior, la mitad que la media española, con cifras similares a las de Córcega y Malta. Este último –recuerden– es el otro caso de éxito económico, junto al archipiélago balear.

3. El cuestionamiento de la teoría sobre los vínculos entre capital humano y crecimiento económico

No hay duda de que estas magnitudes cuestionan parte de la teoría sobre los vínculos existentes entre capital humano y crecimiento económico. El análisis de los modelos particulares de desarrollo económico tiene que facilitar una mejor comprensión del fenómeno. Para las Illes Balears, el importante despliegue de la economía de servicios ha promovido la intensificación de la fuerza de trabajo, un factor productivo con escasas necesidades formativas, lo cual ha consolidado un proceso de crecimiento que también es histórico, con una diferencia notable respecto a periodos cronológicos anteriores: el proceso de crecimiento se

sustenta ahora sobre bases de expansión territorial y de mayores incrementos en los vectores considerados (turistas, pernoctaciones, obras visadas, kilómetros de carretera construidos, nuevas urbanizaciones). Este modelo no surge de un capital humano más preparado, sino de una mano de obra relativamente barata. Y esto redunda, en negativo, en las variables conocidas en I+D+I. Las Illes Balears, con un esfuerzo inversor del 0,33 % sobre el PIB el 2020 –que en un 90 % procede de la universidad, y es casi imperceptible en el sector privado–, se encuentra muy distante incluso de las islas que tienen crecimientos muy inferiores y rentas per cápita mucho más ajustadas. El furgón de cola es, de nuevo, la ubicación de este conjunto insular. En paralelo, el dinamismo de los mercados laborales, en particular en las economías terciarizadas, estimula el abandono de ciclos de formación en la franja poblacional entre 16 y 25 años. Así, se observa un ingreso precoz al mercado de trabajo con bases formativas elementales, lo cual, a su vez, explica que los niveles salariales sean más limitados en comparación con las medias continentales. Uno de los planteamientos de la Unión Europea debe ser reducir estas desigualdades de desarrollo que hay entre las regiones.

4. Las medidas para compensar los costes de insularidad

La Unión Europea ha reconocido explícitamente que las islas tienen problemas estructurales propios. Pero las medidas para compensar los costes de insularidad son inexistentes; de hecho, solo cuatro archipiélagos lo han conseguido: los considerados como regiones ultraperiféricas –recuerden: Canarias, Azores, Madeira y Reunión–. El Parlamento Europeo aprobó el Estatuto Permanente para las Regiones Ultraperiféricas, gracias al cual estas islas disponen de programas especiales de ayudas. En concreto, las islas mencionadas han recibido un 33 % más de financiación de fondos europeos que el resto de regiones Objetivo 1, con resultados satisfactorios: las ultraperiféricas, que presentaban un menor crecimiento económico y una tasa de paro más elevada, han crecido más que el resto de la Unión Europea, a la vez que el desempleo se ha reducido más en estos territorios. El reconocimiento de los costes de insularidad y la aprobación de instrumentos específicos para compensarlos se ha revelado como la receta adecuada para llegar a los parámetros descritos.

VII. Los condicionantes ecológicos

El recurso más escaso de las islas es el territorio. Esta situación es más severa en las regiones con una dimensión espacial reducida, y donde la posibilidad

de crecimiento por expansión física –por ejemplo, en la construcción– genera procesos de congestión más acelerados y visibles.

1. La población flotante

El conjunto de las infraestructuras sociales tiene que afrontar un fenómeno que es común a todas las islas, en mayor o menor grado: la existencia de una población flotante que tensa la demanda de servicios públicos de todo tipo, esfuerzo que no resulta compensado por mejores transferencias económicas de otras entidades ni por fondos comunitarios.

2. El cambio climático

La corrección de las externalidades ecológicas constituye un reto para las economías insulares, una cuestión firmemente relacionada con el gran desafío del cambio climático. Esta cuestión presenta enormes problemas de todo tipo, especialmente políticos. La escasez desigual de recursos económicos públicos en las islas agudiza la posibilidad de buscarlos en forma de fondos estructurales y de cohesión. La invocación de la política fiscal se ha revelado como una metodología expuesta en coyunturas muy concretas –en las Illes Balears, entre 1999 y 2003; y desde 2015 –como una manera de recaudar recursos con un destino finalista. El ejemplo del impuesto sobre estancias turísticas –la mal denominada «ecotasa»–, instaurado en las Illes Balears en 2002, dirigía los esfuerzos en esta dirección, a partir de la fijación de una media de un euro por pernoctación, recaudado por las infraestructuras hoteleras y con un sistema de liquidación a través de módulos (similar al impuesto sobre la renta). El proyecto, que estuvo vigente durante un año –fue derogado a finales de 2003 a raíz de un cambio de gobierno–, representó una entrada neta de unos cincuenta millones de euros, consagrados sobre todo a la compra de terrenos litorales de gran belleza paisajística para preservarlos, con un impacto inocuo sobre la demanda turística evaluado entre el 1 % y el 2 %, según los análisis de elasticidad-precio aplicado a los principales mercados emisores de turistas hacia las Illes Balears. El tema se retomó con un nuevo cambio de gobierno y, a estas alturas, este impuesto está operativo y grava las pernoctaciones, con la obtención de recursos para la hacienda autonómica que pueden llegar a superar los 100 millones de euros.

Es innegable que los destinos turísticos maduros tendrán que pensar en formulaciones como la descrita, teniendo especialmente en cuenta dos factores. En primer lugar, las contracciones presupuestarias de unas regiones que reclaman mejores servicios y que conocen crecimientos demográficos desiguales pero tangibles. En segundo lugar, por un proceso de discriminación positiva

fundamentado en la calidad del producto turístico, hecho que se enfrenta a la competitividad por la vía de los precios. Esto supone apuestas más decididas por la preservación del medioambiente, dado que es cada vez más alta la predisposición de los turistas a pagar más si a cambio se les garantiza el mantenimiento de entornos ambientales intactos.

3. La presión turística

Las variables turísticas son ilustrativas en las islas mediterráneas. Más de 40 millones de turistas sobre una población de derecho que supera ligeramente los 12 millones de habitantes. Es, pues, una presión que multiplica por más de tres las necesidades de estas infraestructuras sociales que son tan vitales o más que las generadas a partir de grúas y de excavadoras. El tema rebasa con creces los aspectos ya descritos –educación, sanidad– y profundiza en factores igualmente decisivos: el consumo de energía, de agua y la generación de residuos sólidos urbanos y de externalidades negativas, fruto, como se ha reseñado, del crecimiento turístico. Así, la energía es un elemento vital para el desarrollo insular. La producción energética es autónoma y disgregada del continente. A las necesidades de los residentes hace falta añadir las de los turistas, en un proceso que se incrementa año tras año. La producción térmica suele ser la tecnología impulsada en todas las islas, para obtener una energía que depende, en definitiva, del aprovisionamiento exterior de derivados del petróleo. Por otro lado, la escasez de agua constituye un grave problema para algunas islas. Las Illes Balears representan, en tal sentido, un caso ilustrativo. También aquí la importancia de la población flotante es decisiva en los incrementos de consumo: cerca de 200 litros por persona y día en la zona de la bahía de Palma –la más numerosa demográficamente del archipiélago–, subraya un vector claro de insostenibilidad que tiene que paliarse con desaladoras, las cuales, a su vez, necesitan combustibles fósiles para arrancar y seguir funcionando. Por lo tanto, los accesos al agua y a la energía están condicionados, también, por la frecuente falta de infraestructuras adecuadas para proveerlos. En definitiva, el concepto de desarrollo sostenible es, en las islas, más tangible que en otros lugares.

Sobre esta cuestión, el concepto que se ha divulgado con insistencia en los últimos tiempos es el de *saturación*. Los medios de comunicación han recogido de diversas fuentes cierto estado de congestión demográfica en las islas mediterráneas, en el curso de los últimos tiempos, y con la temporada turística 2019 como referente principal. En este sentido, las investigaciones que puedan certificar o rehusar tales apreciaciones, que muy a menudo se presentan como experiencias subjetivas (o con indicadores parciales), constituyen un objetivo importante para los científicos sociales, con el importante complemento de las aportaciones hechas desde otros campos de las ciencias más duras. La literatura especializada tiene

ya un compendio significativo de trabajos sobre estas cuestiones, que tienen una dirección concreta: la confección de indicadores de sostenibilidad que faciliten, en un primer momento, un conocimiento más minucioso de la realidad; y, en segundo lugar, que aporten datos fundamentales para la toma de decisiones en el ámbito de las políticas públicas.

4. La necesidad de nuevos indicadores

Las islas mediterráneas necesitan esta nueva batería de indicadores, de manera sincronizada, para evaluar el grado de impacto sobre las fragilidades territoriales del crecimiento económico intensamente terciario. Se trata de escoger variables muy concretas, muy explicativas, de fácil acceso –o, por lo menos, a las que no resulte demasiado complejo llegar– y que no sean excesivas, para evitar dificultades metodológicas. Se han podido hacer prospecciones específicas para las Illes Balears –para el periodo 2000-2015–, y el objetivo sería, si se tercia, que se pudiera extender una metodología de trabajo uniforme para el conjunto insular mediterráneo. El caso balear pensamos que puede ser extrapolable: se ha trabajado con diez indicadores básicos,[2] tanto de tipo crematístico como biofísico,

---

2 Véase C. MANERA *et al.*, «Non chrematistic indicators and growth in the Balearic Islands, 2000-2015», *Symphonya. Emerging Issues in Management*, n.º 1, pág. 85-99; DOI: http://dx.doi.org/10.4468/manera.perez.navines. Se ha hecho un ejercicio semejante para la economía de Catalunya: C. MANERA *et al.*, «Construction of Biophysical Indicators for the Catalan Economy: Building a New Conceptual Framework», *Sustainability*, 13, 7462.

Los indicadores son los siguientes:

1. Consumo de agua (en hectómetros cúbicos),
2. Consumo de energía (en toneladas equivalentes de petróleo),
3. Producción de residuos sólidos urbanos (RSU, en toneladas),
4. Emisiones de CO_2 (en kilotones),
5. Índice de Gini,
6. PIB deflactado a valores de 2010,
7. PIB per cápita deflactado a valores de 2010,
8. Salarios,
9. Precio del trabajo y coste laboral,
10. Evolución demográfica.

Todas las fuentes consultadas para obtener estas variables son públicas. Para el ejemplo de las Illes Balears: Índice de Gini: IBESTAT (Instituto Balear de Estadística); consumo de agua: Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Pesca; consumo de energía y emisiones de CO_2: Consejería de Territorio, Energía y Movilidad; RSU: consejos insulares; PIB, PIB per cápita y precio del trabajo: INE; ICLIB y coste laboral: IBESTAT. Las denominaciones de las consejerías –que han variado con los cambios de gobierno autonómico– se han mantenido de acuerdo con el momento en que se recogieron los datos.

y se han planteado diferentes cálculos estadísticos y econométricos para evaluar las interrelaciones entre las variables consideradas. En la tabla 7 se ordenan tres de los indicadores propuestos.

5. El análisis del periodo 2000–2015

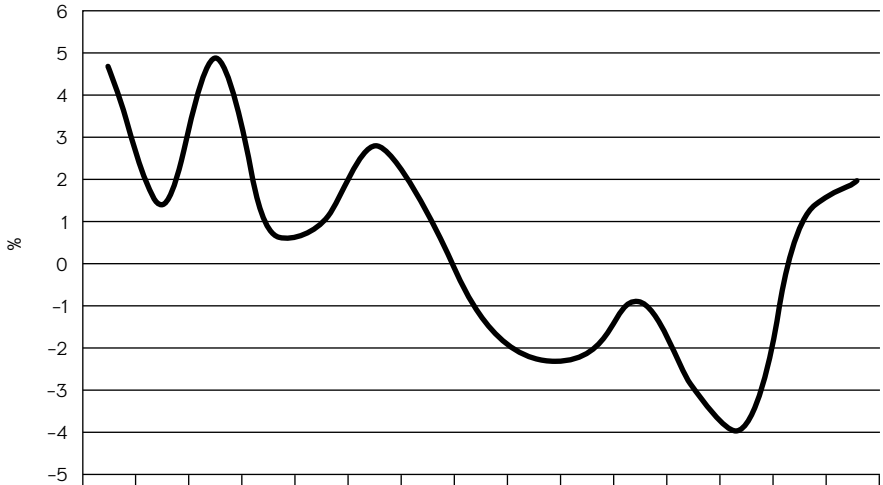
Un factor esencial resulta revelador en las evoluciones de estos datos: se detectan dos etapas claras en el periodo analizado (2000–2015): una primera que comprende del 2000 al 2007, y otra que arranca de la Gran Recesión y llega hasta el 2015. Esta distinción, aunque simple y esperada, es importante porque supone comportamientos diferentes en algunas magnitudes, de forma que esto infiere lecturas igualmente dispares del impacto del crecimiento sobre las constantes biofísicas. Una conclusión se impone: el crecimiento económico provoca desorden –situaciones, por lo tanto, entrópicas desde la óptica ambiental–; pero tal afirmación, que puede parecer muy obvia, esconde al mismo tiempo características diferentes en función de la etapa coyuntural analizada.

Tabla 7. Evolución de algunos indicadores para las Illes Balears

Años	Consumo energíaTEP	Emisiones CO2 KT	PIB/Ninguno deflactado € constantes 2010
2000	2.551.745	8.994	28.163
2001	2.660.509	9.284	28.326
2002	2.639.664	9.505	27.486
2003	2.789.619	10.779	26.778
2004	2.871.532	10.401	26.514
2005	3.023.086	10.513	26.531
2006	3.106.753	10.724	26.455
2007	3.135.572	10.773	26.356
2008	3.078.856	10.897	25.893
2009	2.951.670	10.565	24.387
2010	2.919.635	10.516	24.084
2011	2.833.539	10.040	23.850
2012	2.742.233	9.515	23.282
2013	2.675.049	8.577	22.675
2014	2.769.375	8.187	23.074
2015	2.711.007	8.402	23.409

Fuente: Véase nota número 2.

Gráfico 4. Tasa de crecimiento medio en Baleares: consumo de agua + consumo de energía + emisiones de CO_2 + RSU



	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Serie2	4,64	1,41	4,85	0,86	1,00	2,80	1,09	-1,32	-2,21	-2,07	-0,89	-2,99	-3,69	0,91	1,94

Fuente: Véase nota número 2.

6. La evolución de las Illes Balears en la etapa 2000-2015

En el caso de las Illes Balears, entre el 2000 y el 2007, la evolución de los indicadores biofísicos superó la del PIB, lo cual indica que el crecimiento económico balear requirió un elevado consumo de energía, de agua y de emisiones de CO_2. De hecho, la reducción del PIB supuso la contracción de estas variables, tal como se ha podido comprobar, además, a raíz de la crisis pandémica del 2020. Hay que hacer algunas especificaciones:

a. A partir de la Gran Recesión, el consumo de energía por habitante se contrae, y también sucede ligeramente en el caso de la producción de RSU. Las emisiones de CO_2 por habitante caen a partir de 2004-2005, hasta 2013. Es decir, la incorporación de la población al modelo implica o bien posibles controles o reorientaciones en el consumo, o tal vez mejoras en la eficiencia tecnológica. Son cuestiones que habrá que investigar.
b. Este último aspecto se rubrica con las intensidades calculadas. La intensidad energética de la economía cae desde 2005, después de un periodo expansivo entre 2000 y 2005. La reducción se manifiesta hasta 2015. En relación con los RSU, la tendencia de la intensidad va a la baja en todo el periodo: el hundimiento es más evidente en la fase 2000-2010, mientras que la intensidad se expande a partir de 2011 y, sobre todo, cuando se detecta un crecimiento claro del PIB.

c. La tasa media de crecimiento de los consumos de agua, energía, emisiones de CO_2 y producción de RSU (véase gráfico 4) se mantiene en cotas positivas –aunque muy oscilantes– entre 2000 y 2007. La Gran Recesión infiere tasas negativas que cambian de tendencia a partir de 2014, con la recuperación de la economía.

7. Propuestas para mejorar la sostenibilidad de las economías insulares

A partir de lo expuesto, surgen varios interrogantes, totalmente oportunos para las economías insulares del Mediterráneo: ¿cómo se puede hacer más sostenible una economía de servicios? ¿Cuál es la capacidad de carga que tiene? Las dos preguntas son sencillas en cuanto a la formulación y afectan de pleno las economías en su conjunto; pero tienen difícil respuesta. Se dispone para las Illes Balears de un conjunto amplio de indicadores biofísicos, tal como ya se ha dicho. Se trata de materiales muy dispersos, desiguales y, sobre todo, excesivamente abundantes y a veces poco explicativos. Esto dificulta su posible aplicabilidad a las políticas públicas, dado que haría falta que las administraciones tuvieran el compromiso firme de mantener activos los procedimientos de recogida y sistematización de los datos. Este instrumental resultaría determinante para un diagnóstico más acertado, de carácter holístico. Y afecta, sin ningún tipo de duda, a todas las islas mediterráneas: he aquí el reto.

En este sentido, cabe destacar unos factores genéricos, pero imprescindibles como frontispicio esencial de actuaciones en política económica:

a. Paralizar el descontrol de la expansión urbanística. La construcción en buena parte de las islas mediterráneas ha llegado a crecimientos cercanos a los dos dígitos, en tiempos no demasiado lejanos. Todo esto implica una desvalorización del principal activo insular: el patrimonio natural, su capital natural, y la posible pérdida de segmentos turísticos que exigen más cuidado con la conservación del entorno.
b. Redimensionar los motores económicos en función de las realidades concretas de cada isla. Esto comporta, en los casos de mayores congestiones turísticas, por ejemplo, la necesidad de eliminar plazas obsoletas, una decisión que deben asumir los sectores empresariales y la administración; y, en segundo lugar, la reubicación de los activos de la construcción en actividades de rehabilitación inmobiliaria, proceso aparejado a una estrategia formativa y a un apoyo económico público importante.
c. Crecer sobre cimientos sostenibles. Si no se consideran los territorios isleños como un recurso escaso, resultará imposible desarrollar iniciativas

respetuosas con un entorno que supone la primordial divisa hacia el exterior. Solo con políticas de calidad que dignifiquen los entornos naturales y los espacios urbanos y de servicios, se podrá conseguir la competitividad de un destino maduro como el balear o el maltés; o incidir en la mejora de los modelos de desarrollo de otras islas con menos actividad turística.

d. La urgencia de liderazgo. Las administraciones públicas tienen que liderar todo este proceso. Pero la función de líder no es sinónimo de asunción total de las responsabilidades que se derivan. En este aspecto, urge que a las políticas de crecimientos compulsivos se aparejen otras fórmulas oportunas para nutrir los presupuestos municipales sin tener que jugar siempre con el territorio como mecanismo central de ingresos. El tema afecta, como se ve, al sector público, y en concreto, a los ámbitos regionales y centrales. Pero a la vez, el sector empresarial debe implicarse sin buscar dobles amortizaciones de inversiones ya hechas ni eludir responsabilidades de costes directos. El instrumental ahora disponible, ya conocido, no es cosa menor: desde la posibilidad de repensar nuevas directrices territoriales y la fiscalidad ecológica, hasta la aplicabilidad de planes de reconversión –con las ayudas del programa Next Generation–, el abanico de acciones es amplio y contempla colaboraciones público-privadas. Pero requiere un planteamiento de principios: entrar en los parámetros de los sistemas productivos locales con fuerza y decisión, y adoptar las coordenadas de las economías *distritales*, es decir, las que, como ha sucedido en otros procesos de recesión económica en regiones italianas, alemanas o norteamericanas, suponen el consenso de una planificación económica en la cual intervengan todos los agentes con un claro objetivo estratégico: hacer un salto cualitativo que supere las actuales condiciones de bloqueo. Pero, por todo ello, hay que tener claro el siguiente axioma: sin liderazgo resultará difícil acceder a un escenario de complicidad que no es en absoluto sencillo, a pesar de que resulta una vía plausible y contrastada –no se está hablando de modelizaciones teóricas– para hacer frente a los problemas estructurales de las economías insulares.

e. Política de clústeres empresariales, de agrupación de firmas de dimensiones diferenciadas que, sin embargo, trabajan con horizontes comunes. En este sentido, la existencia de atmósferas de colaboración se basa en la circulación de las informaciones disponibles, las sinergias interempresariales, con una noción nítida de interclústeres con unos pilares claros: el ofrecimiento de servicios, la planificación, la aportación de valores añadidos, el aprendizaje del diseño, la facilidad en las distribuciones y la explotación de la experiencia. Es esto lo que perfila un nuevo modelo de

crecimiento, en el que el sector terciario se diversifica, supera la fase de servicios tradicionales directos y se eleva a unos estadios cuaternarios y quinarios que tienen un componente central en las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. La política económica que los gobiernos insulares pueden desplegar es endógena, importante y próxima, pero las islas necesitan, por todas las características que hemos expuesto, la complicidad de la Unión Europea para consolidar procesos de cambio hacia la consecución de un mayor bienestar para sus ciudadanías.

VIII. Recapitulación final

Los datos presentados constatan una conclusión general: no existe una pauta común de crecimiento insular en el Mediterráneo. En los análisis considerados se detectan realidades diferentes que justifican desarrollos diferentes, de forma que asistimos a un dualismo económico: unas islas, las Illes Balears y Malta, que se separan con claridad del resto de territorios; y otras, Sicilia; Córcega y Cerdeña, como exponentes del resto de conjuntos insulares más atrasados que se encuentran en un nivel de crecimiento inferior a las medias de sus Estados y de la Unión Europea, y que necesitan de fondos comunitarios regulares para contrarrestar su retraso. Las páginas precedentes no se han adentrado en historias económicas lejanas, sino que el centro de atención se ha sustentado en un periodo cronológico próximo, a la espera de investigaciones más profundas que permitan comprender mejor las distintas evoluciones insulares. Pero, al mismo tiempo, es importante recalcar una cuestión sustancial que contribuye a explicar la discriminación positiva de la evolución económica de unas islas sobre otras: el desarrollo tiene más relación con la movilización y saber aprovechar bien los recursos disponibles, que con *generarlos* de nuevo. La mitología del crecimiento ha enfatizado, de manera relevante, la dotación de recursos y los vectores tecnológicos como un gran remedio para estimular el despegue económico moderno. En cambio, la riqueza de otras situaciones, otros procesos en los que la ausencia de condicionantes *clásicos* –inputs energéticos, nueva tecnología, gobiernos emprendedores– era muy patente, se ha visto ignorada por la visión industrialista y unívoca del crecimiento económico. Pero este crecimiento está igualmente relacionado con las condiciones sociales, institucionales y culturales de contexto que agilizan una premisa fundamental: sacar provecho de las propias capacidades.

Con frecuencia, se trata de factores positivos difusos e inmateriales: un *saber hacer* que tiene escasas correlaciones con indicadores de formación de capital

humano o con prestaciones abundantes de materias primas y máquinas. A su vez, hay que advertir que todo desarrollo auténtico es intrínsecamente desequilibrado de una situación dada y, por lo tanto, en cierta forma, es único, irrepetible y poco predecible: en definitiva, hay una gran sombra explicativa sobre los augurios optimistas que suelen impregnar los grandes modelos de crecimiento.

En este sentido, tal vez el ejemplo más estudiado es el de las Illes Balears. Aquí, los expertos se han enredado a veces con excesiva intensidad para averiguar el grado de industrialización o no industrialización antes del turismo de masas cuando, teniendo en cuenta los materiales disponibles, la invitación era más rica, profunda e incontrovertible, con una conclusión firme y convincente: en este archipiélago encontramos también la génesis histórica de un modelo de crecimiento propio y original, en el que existió, junto a una agricultura comercial y de unas relaciones estrechas entre el mundo agrario y el transformador, una respuesta manufacturera tangible y competitiva en los mercados interior y exterior. No puede entenderse correctamente este proceso socioeconómico sin esta perspectiva comercial que califica el modelo y lo reorienta en función de los impulsos de la demanda y de la adecuación a esta demanda por parte de los agentes económicos locales. La rúbrica de esta pauta de desarrollo no es la composición intersectorial de la respuesta –las divisiones sectoriales de Colin Clark, de enorme utilidad, pueden ser insuficientes en este caso–, sino la capacidad de sacar partido a los nexos comerciales con el exterior para generar así nuevas oportunidades, en las que la polivalencia de la fuerza de trabajo –esa presteza para moverse de un sector a otro y de una actividad a otra, favorecida por la estrategia del capital– representaba el mejor de los activos. Este es el nudo gordiano de una pauta de crecimiento económico que, si se mide en términos convencionales a partir de la renta per cápita, siempre coloca a las islas entre las diez primeras economías regionales de España, entre 1920 y 2020 (a pesar de tener pérdidas por rendimientos decrecientes desde 1985, un tema que supera el objetivo de este estudio). Casi un siglo de liderazgo, que solo parece observado y aplaudido cuando emerge el turismo de masas, asumido como el gran redentor de miserias. Pero existen cimientos sólidos y decisivos que justifican tal erupción. Porque la originalidad balear fue, quizás, saber convertir la insularidad en una serie de elementos creativos e innovadores, inéditos en otras economías insulares del Mediterráneo occidental, surgidos mucho más desde abajo que desde arriba, que se enfrentaban a las coyunturas positivas y negativas de cada momento.

La riqueza de las Illes Balears ha llegado hasta este punto de desarrollo, con innegables avances y contradicciones internas, a través de una secuencia larga con una amplia gama de repercusiones, de economías externas, de encadenamientos. El proceso histórico ha resultado crucial para el desarrollo posterior: estas

coordenadas de gradualismo económico cuestionan la visión segmentada de la historia económica y las premisas implícitas de los modelos más divulgados en la teoría económica, en los cuales el cambio tecnológico o el acceso directo a recursos naturales suponían factores indispensables para un avance sostenido. En el ejemplo balear, no estamos ante improvisaciones en el crecimiento económico movidas por fenómenos más o menos azarosos. Muy al contrario: existen simbiosis decisivas entre las inversiones y el complejo cuadro de decisiones de todo tipo de los diferentes periodos históricos.

Desde este modelo, las lecciones a extraer para otros conjuntos insulares son importantes y se concentran en un hecho relevante: el crecimiento económico afecta al entorno en positivo, pero también genera contradicciones y externalidades que penalizan un desarrollo futuro. En tal sentido, la *balearización*, entendida como un proceso iniciado en la década de 1960, muy consumidor de territorio, de recursos naturales escasos, de observación del triunfo a través del prisma estricto de la expansión física, no es una receta aplicable de manera mecánica a otras latitudes, en otras islas. La maduración del modelo es relativamente rápida –menos de cincuenta años–, y se enfrenta a nuevos retos derivados de una sobreoferta en el mercado turístico, de la congestión de las infraestructuras –las más tangibles y las de aspecto social– y una estructura de costes comparativos –surgimiento de otros destinos más competitivos en salarios y legislaciones laboral y ambiental– que abren nuevas ópticas –la de la calidad es, sin duda, la más urgente– en la economía aplicada y en la política económica.

CAPÍTULO III

La insularidad y la sociedad civil. La visión de los consejos económicos y sociales*

Ferran Navinés Badal

Consejero del CES de las Illes Balears

Josep Valero González

Secretario general del CES de las Illes Balears

* Agradecemos la colaboración de la documentalista del CES Illes Balears, María Lourdes Calero Martínez, en la investigación de la documentación referenciada.

Los Consejos Económicos y Sociales (CES) son órganos consultivos que representan legalmente a la sociedad civil organizada. No tienen capacidad decisoria, pero sus recomendaciones y dictámenes son acuerdos que se han trabajado desde la capacidad de diálogo y consenso de sus representantes. Por este motivo, las instituciones públicas harían bien en tener en cuenta las resoluciones de los CES, a pesar de que no tengan la obligación legal de incorporarlas a las políticas prácticas. En este artículo repasamos lo que han aportado el Comité Económico y Social Europeo (CESE) y el CES de las Illes Balears sobre las problemáticas de las islas y sobre los costes de la insularidad. El derecho y las políticas siempre suelen atrasados respecto a las demandas sociales. Desgraciadamente, esto también ocurre con el tema que nos ocupa.

I. Antecedentes al hecho regional e insular del Mediterráneo noroccidental: las dos conferencias económicas del Mediterráneo noroccidental

Los días 10, 11 y 12 de junio de 1985 se celebró en Barcelona la I Conferencia Económica del Mediterráneo Noroccidental[1] organizada por la Fundació Congrés de Cultura Catalana con la colaboración de la Obra Social "la Caixa" de Barcelona. Esta primera conferencia tuvo una importante relevancia tanto por el número de participantes, con más de ciento setenta inscritos, como por el número de trabajos presentados y por su relevancia política, puesto que fue inaugurada por Pasqual Maragall como alcalde de Barcelona y clausurada por Jordi Pujol como presidente de la Generalitat de Catalunya. Hubo también una presencia significativa de representantes de las Illes Balears en la comisión organizadora, con la participación de profesores de la UIB (Eugeni Aguiló, Bartomeu Barceló, Ferran Navinés –miembro también del comité directivo–), de economistas de reputado prestigio en el análisis regional de las Illes Balears, como Miquel Alenyà y Gregori Mir como representante de la Fundació Congrés de Cultura Catalana.

La presencia de representantes isleños en la comisión organizadora, el comité directivo y en los órganos directivos de la Fundació Congrés de Cultura Catalana se hizo patente en el apartado dedicado a analizar cuál era la situación actual

1 I Conferencia Económica del Mediterráneo Noroccidental. En: *Treballs de la Societat Catalana de Geografia,* 1985. N.º 4, pág. 193-194. ISSN: 1133-2190.

y la caracterización económica de esta eurorregión nueva y peculiar que se quería definir alrededor de las grandes áreas metropolitanas de Barcelona–Lyon–Milán–Roma. Dentro de estas características definitorias se hacía referencia a la subordinación económica al norte de Europa, a la pertenencia a la Europa del sur y a la cuenca mediterránea, al papel hegemónico de esta nueva eurorregión dentro de la cuenca mediterránea, a su estructura productiva concurrente en el interior y complementaria hacia el exterior y, como no podía ser de otro modo, se hacía ya una referencia explícita a la existencia de un hecho insular caracterizador en estos términos: «Dentro de este arco noroccidental mediterráneo quedan, sin embargo, abrazadas no solo las zonas costeras y el litoral correspondiente, sino, además, un hecho insular peculiar y caracterizador de toda la zona comprendida. En efecto, las Illes Balears y las islas de Córcega, Cerdeña y Sicilia son parte significativa e inseparable. Este hecho insular enfatiza no solo un fenómeno turístico y un bucolismo sublimado, sino también la necesidad de unas comunicaciones aéreas y marítimas con el continente fronterizo, así como la dependencia de este continente en cuanto a muchos víveres y suministros económicos. (...) Dada la evidente situación periférica respecto al resto de áreas comprendidas en el arco noroccidental mediterráneo, la existencia del hecho insular requiere un tratamiento especial. (...) En cualquier caso, su capacidad caracterizadora consiste en darle, una dosis aún mayor de "mediterraneidad" al arco mencionado». (Carta Europea Insular y del Litoral)

Veintiséis años más tarde, tuvo lugar en Barcelona los días 6 y 7 de junio de 2011 la II Conferencia Económica del Mediterráneo Noroccidental[2], en este caso organizada por la Fundació Cogrés de Cultura Catalana, el Instituto Universitario de Estudios Europeos y el Departamento de Geografía de la UAB, donde el Consejo Económico y Social (CES) de las Illes Balears tuvo una importante participación en la organización[3].

Esta participación activa del CES de las Illes Balears en la II Conferencia Económica del Mediterráneo Noroccidental se dejó notar tanto en la Comisión Asesora, con la participación de Ferran Navinés como asesor económico del CES

---

2 II Conferencia Económica del Mediterráneo Noroccidental [en línea]. Diputación de Barcelona. 2011 [consulta: 17/09/2022]. Disponible: https://www.diba.cat/documents/228621/5e117ef4-50ca-49fc-ac32-39b1bbd4f251.

3 Véase:
http://www.caib.es/sites/ces/ca/n/reunion_de_coordinacion_de_la_ii_conferencia_economica_de_la_mediterrania_nord-occidental-36236/.

de las Illes Balears, como en el acto de conclusión, con la participación de Llorenç Huguet como presidente del CES de las Illes Balears, y en el contenido de dos de las once mesas de trabajo, concretamente las dedicadas a la «Gestión de Costas: el Programa de Gestión Integrada de Zonas Costeras (GIZC)» que pudo contar con la participación de Amy Diedrich del Sistema de Observación y Predicción Costero de las Illes Balears (SOCIB), quien presentó el Dictamen 5/2007, relativo al Sistema de indicadores para la GIZC de las Illes Balears[4] como un ejemplo de buenas prácticas a nivel europeo de cooperación de la ciencia con la sociedad civil organizada, como en relación con la mesa «Retos de la insularidad» que, moderada por Miquel Rosselló como vicepresidente del CIM, contó con ponentes de las Illes Balears como Jaume Garau, director general de Fondos Europeos del Gobierno de las Illes Balears y Joan Gual de Torrella como presidente de la Cámara de Comercio de Mallorca y Red de Cámaras de Comercio INSULEUR.

De esta mesa sobre la insularidad en el Mediterráneo cabe destacar el diagnóstico de todo aquello que las caracteriza, como el hecho de no disponer de regímenes fiscales especiales como las ultraperiféricas islas Canarias, su gran diversidad y, al mismo tiempo, unas problemáticas comunes: costes de transportes, provisión de energía, abastecimiento de agua, urbanización versus vulnerabilidad medioambiental, crisis del sector agrario e industrial, tendencia al monocultivo turístico, bajos niveles de formación, envejecimiento de la población y la fijación del paisaje como su primer recurso. También destaca la carencia de una política europea para el Mediterráneo, la ineficaz acción reivindicativa ante las autoridades europeas a pesar de contar con instrumentos útiles (Eurorregión Pirineos-Mediterráneo, INSULEUR, RETA, etc.), la falta de políticas europeas en los ámbitos de insularidad, sostenibilidad y protección del mar, como las acciones prepositivas respecto a que hay que crear una Unión Euromediterránea, hay que conseguir un reconocimiento de la insularidad y un mayor autocontrol de sus aeropuertos, hay que amortizar la oferta turística obsoleta, hay que encontrar mecanismos de diversificación económica y reivindicar el papel relevante de las universidades en los ámbitos de investigación relativos al medioambiente, energía, incendios, pesca, etc. y en la economía del conocimiento.

---

4 Dictamen 7/2007 del Consejo Económico y Social de las Illes Balears, relativo al sistema de indicadores para la Gestión Integrada de la Zona Costera (GIZC) de las Illes Balears. Disponible: http://www.caib.es/sites/ces/ca/n/52007_-_relatiu_al_sistema_dindicadors_per_a_la_gestio_integrada_de_la_zona_costanera_gizc_de_les_illes_balears-7582/.

II. La aproximación del CES de las Illes Balears

1. La organización de las dos Jornadas sobre la Eurorregión

El 9 y 10 de junio del 2005, el CES de las Illes Balears organizó en Palma la I Jornada sobre la Eurorregión[5], la cual contó con el apoyo del Comisionado del Gobierno de las Illes Balears para la Eurorregión Pirineos-Mediterráneo, y donde tuvieron un papel relevante los CES de la Eurorregión representados en la clausura de la Jornada con las intervenciones del Sr. Joan Canals Oliva, vicepresidente del CTESC de Catalunya, de la Sra. Ángela López Jiménez, presidenta del CES de Aragón y del Sr. Jean-Louis Chauzy, presidente del CES de Pirineos-Mediterráneo.

Es verdad que en esta I Jornada sobre la Eurorregión no se trató específicamente la problemática de la insularidad, pero sí incidió mucho en las sinergias que las Illes Balears podían sacar de la potencial consolidación de la eurorregión para mejorar los niveles de bienestar, en términos de la nueva sociedad del conocimiento, las potencialidades económicas y flujos de comercio exterior o la mejora de las infraestructuras de transporte.

Las II Jornadas sobre la Eurorregión[6] se celebraron el 25 y 26 de septiembre de 2008 en Palma organizadas por el CES de las Illes Balears, la Consejería de Presidencia y de la Dirección General de Acción Exterior y Relaciones con la UE del Gobierno de las Illes Balears, y por la misma eurorregión Pirineos-Mediterráneo. Estas II Jornadas continúan con el análisis de las sinergias y potencialidades de la consolidación de la Eurorregión para la mejora de los niveles de vida y bienestar de su ciudadanía en los ámbitos especialmente dedicados a potenciar la cooperación de las TIC y la promoción de nuevos productos y de nuevas empresas turísticas, así como la puesta en valor de los productos culturales, y la importancia que la sostenibilidad y el medio ambiente tienen en los territorios especializados en el turismo. En estas II Jornadas participaron en el acto de despedida la totalidad del CES de la Eurorregión: Illes Balears, Pirineos-Mediterráneo, Languedoc-Rosellón

---

5 Véase: http://www.caib.es/sites/ces/ca/publicacions-575/archivopub.do?ctrl=mcrst16zi29749&*id=29749.

6 Véase: http://www.caib.es/sites/ces/ca/publicacions-575/archivopub.do?ctrl=mcrst16zi239383&*id=239383.

y Cataluña. El resultado más importante de estas Jornadas fue el apoyo de la presidencia de la eurorregión para elaborar una declaración conjunta de todos los CES de la eurorregión para el establecimiento de una red de CES de la eurorregión, que se constituyó en 2009.

2. Las memorias del CES sobre la economía, el trabajo y la sociedad de las Illes Balears

Las memorias del CES sobre la economía, el trabajo y la sociedad de las Illes Balears constituyen la fuente de información más exhaustiva en estos tres ámbitos sobre las Illes Balears para el periodo 2001-2011 y 2017-2021. En el apartado de Economía hay un capítulo dedicado a transportes, el cual, en la edición de 2017, dedicó un «Recuadro» firmado por el profesor José Luis Groizard en «Una introducción al estudio de los costes de insularidad de las Illes Balears»[7].

En ese «Recuadro» se destacan tres aspectos: las desventajas de la insularidad, la cuantificación de los costes de insularidad y la política de insularidad. En relación con el primer punto se concluye que «no hay un modelo único para entender los efectos de la insularidad sobre la actividad económica y el bienestar», por lo cual, «los estudios empíricos adquieren gran relevancia» (página 277). Así pues, el segundo aspecto del «Recuadro» presenta algunos estudios empíricos dedicados a cuantificar los costes de insularidad, como el realizado en 2014 por Groizard, Marqués, Roselló y Santana, con el título *Estimació dels costos d'insularitat de les Illes Balears;* o el realizado en 2016 por Bru, Groizard, Oliver y Santana, titulado *Els costos d'insularitat de les Illes Balears: avaluació de polítiques actuals i propostes de futur*. El estudio del año 2014 predice que «en términos relativos, la insularidad encarece la cesta de la compra de las Baleares entre un 17 % y un 20 % respecto al resto de comunidades autónomas, mientras que las exportaciones afrontan aranceles próximos al 100 %», y se concluye que «los resultados no dejan lugar a dudas de que las regiones insulares están en una desventaja sustancial en el comercio en comparación con las regiones continentales» (págs. 277-281). En relación con el tercer punto, dedicado a la política de insularidad, se destaca el papel fundamental que desempeña el régimen económico especial de las

7 GROIZARD, José Luis. Una introducción al estudio de los costes de insularidad de las Illes Balears. En *Memoria del CES sobre la economía, el trabajo y la sociedad de las Illes Balears 2017*. Pág. 274-285. ISSN 1889-9250. Disponible: http://www.caib.es/sites/ces/ca/l/memoria_socioeconomica_i_laboral/2017/.

Illes Balears (REIB) con las políticas de cohesión territorial en el caso de las Illes Balears. Se recuerda que en el REIB del 1998 «se recogen 37 actuaciones, entre las cuales hay dos que destacan por su relación con los costes de insularidad: el programa de bonificación de los transportes de pasajeros y el programa de subvención al transporte de mercancías». También se refieren otras actuaciones aparte del REIB, como las obligaciones de servicio público (OSP) del transporte de personas, caso de la ruta aérea Maó-Madrid, la construcción de infraestructuras y las políticas portuarias y aeroportuarias. En relación con el programa de bonificación de los transportes de pasajeros, se señala que «desgraciadamente, el Ministerio de Fomento no evalúa la eficacia del programa de subvenciones y no hay una respuesta cuantitativa en lo referente a este punto. [...] Por otro lado, el Gobierno mantiene un programa de subvención de los costes de transporte de las mercancías. Aunque este programa es menos conocido, los problemas de diseño y la falta de presupuesto son un claro ejemplo del fracaso de las políticas de insularidad». En el informe de 2016 se sugieren dos mecanismos alternativos para favorecer que la incidencia de la bonificación recaiga sobre el pasajero y no sobre la compañía de transporte, para evitar que las compañías de transporte tengan incentivos para hinchar los precios. De manera similar se podría actuar en las subvenciones para el transporte de mercancías, con la desvinculación de la bonificación del precio para introducir una bonificación unitaria por metro lineal (o tonelada de mercancía) o el establecimiento de límites a la cuantía de la subvención. También se proponen instrumentos alternativos, como los que se aplican en Ceuta, Melilla y las islas Canarias, consistentes en aplicar un IVA especial para las Illes Balears (págs. 281-285).

3. El CES de las Illes Balears. Su papel en la construcción de la gobernanza multinivel

El CES de las Illes Balears es un organismo consultivo reconocido en el Estatuto de Autonomía como representante de la sociedad civil organizada de nuestra comunidad autónoma. Está formado por 12 representantes de las patronales más representativas (9 de CAEB y 3 de la Confederación de PIMEB), el llamado grupo I; 12 representantes de los sindicatos que tienen al menos el 10 % de delegados sindicales en las Illes Balears (6 de UGT y 6 de CCOO), el llamado grupo II; y 12 representantes del llamado grupo III (1 experto nombrado por el gobierno, 4 expertos nombrados por cada uno de los consejos insulares, un representante de la economía social, un representante de los ayuntamientos propuesto por la FELIB, un representante de las asociaciones agrarias, un representante de los gremios de pescadores, un representante de las entidades defensoras del medioambiente, un representante de la universidad y un representante de las asociaciones de consumidores).

El CES fue creado en 2001 y suspendido en su funcionamiento en 2012, con el argumento del gobierno de aquella época de que había que recortar gastos. En julio de 2017 se volvió a poner en funcionamiento. Una de las primeras tareas que se le encomendaron fue recuperar la red de CES de la eurorregión, ahora denominada Eurorregión Pirineos-Mediterráneo. En la Declaración de Palma de 25 de marzo de 2019, además de recuperar la red de CES eurorregional, formada por el CESER de Occitania, el CTESC de Catalunya y el CES de las Illes Balears, se hacía un llamamiento a salvar el Mediterráneo y a emprender una acción colectiva de cara a combatir la contaminación de los plásticos en el Mediterráneo.

Esta acción se ha ido concretando con el acontecimiento internacional realizado en Montpellier el 29 de septiembre de 2022[8]. Representantes de nuestras instituciones, de nuestros centros de investigación, de nuestras empresas y de las ONG de las islas que luchan contra la contaminación de los plásticos, han compartido sus experiencias de buenas prácticas con colegas de la eurorregión y del conjunto del Mediterráneo.

Este encuentro, además del valor intrínseco, ha aprobado una declaración conjunta de los CES de Andalucía, Murcia, Comunidad Valenciana, Catalunya, Islas Baleares, Occitania, Región PACA (Provenza, Alpes, Costa Azul) y Córcega, sobre la necesidad de coordinar esfuerzos desde las sociedades civiles para combatir la contaminación en el Mediterráneo y el calentamiento producido por el cambio climático. También pretende proponer una coordinación en red de los centros de investigación y entidades civiles de estas regiones que trabajen esta cuestión y realizar cada año un encuentro de evaluación de los resultados.

Se trata de pedir la complicidad de los respectivos gobiernos regionales para articular una coordinación de actuaciones de las sociedades civiles en el marco del Arco noroccidental del Mediterráneo. Una coordinación con vocación de influir en el conjunto del espacio mediterráneo. Por ello se va a pedir la realización de una conferencia de los Estados para tratar la urgencia de las medidas que hay que adoptar para salvar el Mediterráneo.

La proyección internacional del CES de las Illes Balears se inserta en el marco de la estrategia internacional de las Illes Balears. Tener una vocación proactiva de intervención en el marco europeo. Potenciar la visibilidad de las problemáticas insulares en la UE. Tener en cuenta la posición de las islas mediterráneas como frontera entre las orillas norte y sur de este mar. Establecer diferentes alianzas multinivel para afrontar los retos estratégicos de nuestras islas. Potenciar el protagonismo de la sociedad civil organizada en el diseño y ejecución de las políticas públicas.

---

8 Véase: http://www.caib.es/sites/ces/ca/salvem_mediterrania/?mcont=144428.

III. Estrategia macrorregional europea: el Mediterráneo y la insularidad. Las recomendaciones del Comité Económico y Social Europeo

1. El principio de subsidiariedad

El Comité Económico y Social Europeo (CESE) es un organismo consultivo de la Unión Europea que ha emitido varios dictámenes sobre la insularidad. En este sentido complementa al también órgano consultivo Comité Europeo de las Regiones, puesto que ambas entidades recuerdan la importancia del principio de subsidiariedad en la construcción europea y la necesidad de que las buenas prácticas de gobernanza multinivel de la Unión Europea siempre tengan en cuenta este principio. Es decir, aquello que se pueda hacer en la institución más próxima a la ciudadanía no se tiene que hacer en la institución territorial superior.

Pero la Unión Europea parte de la realidad de los Estados actuales como la base política y jurídica desde la cual se fundamenta la Unión. El principio de subsidiariedad es fácil de aplicar cuando se trata de defenderlo a partir de los Estados respecto a la Unión. Esto resulta más complejo cuando se trata del papel de la gobernanza multinivel europea, del papel de los ayuntamientos, los entes locales intermedios o las regiones. Las diferentes estructuras de los Estados permiten diferencias competenciales importantes entre estas entidades. A pesar de todo, ya sea por criterios políticos o administrativos, cada Estado de la Unión tiene reconocidas sus regiones. Y todas ellas están presentes en el Comité Europeo de las Regiones. Sin ningún poder decisorio, pero sí con poder para dar a conocer sus problemáticas y hacer oír sus voces.

Lo que no te da el derecho, te lo puede dar la iniciativa política. Y la insistencia, la argumentación sólida, el trabajo de *lobby*, acaban fructificando de manera imperceptible a veces, y de otras de manera más rápida, en el discurso oficial de las instituciones europeas y, lo que es más importante, en algunos de sus reglamentos o directivas.

2. Las estrategias macrorregionales y el Mediterráneo

El CESE defiende, desde hace años, la necesidad de las estrategias macrorregionales en la UE y, más concretamente, en el conjunto de la zona

mediterránea[9]. Y que estas estrategias tengan tres subáreas reconocidas por sus especificidades: el Mediterráneo occidental, el Mediterráneo oriental y la zona central Adriática-Jónica. Las Illes Balears están dentro de esta especificidad del Mediterráneo occidental.

En el año 2013, el CESE consideraba que una estrategia macrorregional para el Mediterráneo se tendría que basar en tres pilares de crecimiento: *Un crecimiento inteligente*, con el fomento de una economía basada en el conocimiento, la innovación y las nuevas tecnologías; *un crecimiento sostenible* con una economía más verde y competitiva, y un *crecimiento integrador,* con la promoción de una economía centrada en la creación de empleo y la reducción de la pobreza para apoyar la cohesión social y territorial.

En febrero de 2015[10] el CESE establecía lo que consideraba como *buenos criterios* para conseguir una buena gobernanza macrorregional: una capacidad de planificación estratégica; una base de datos específica del territorio afectado que sea fiable y con capacidad de análisis; un organismo de ejecución adecuado; un sistema de control amplio, centrado tanto en la planificación como en la aplicación; unos medios de comunicación adecuados; la capacidad de adaptación necesaria, y la indispensable transparencia de las actividades con fines de control.

Parece evidente que estos principios generales no se han materializado en ningún organismo macrorregional efectivo. Tan solo las eurorregiones, con un espacio territorial más limitado y con la posibilidad de tener una personalidad jurídica europea, parecen el único espacio macrorregional estable para intentar esta gobernanza. Las islas mediterráneas deben participar en estos espacios, pero son insuficientes para introducir la problemática específica del hecho insular.

3. El CESE y la insularidad

Al mismo tiempo, el CESE ha debatido en varios dictámenes la problemática de la insularidad en la Unión Europea. Una problemática que adopta una dimensión específica y bastante común en el conjunto de las islas del Mediterráneo. En el

---

9 Dictamen de iniciativa del Comité Económico y Social Europeo CES 3017-2013_00_00_TRA_AC _EN *Hacia una estrategia macrorregional de la UE para el desarrollo de la cohesión económica, social y territorial en el Mediterráneo.* Disponible: https://webapi2016.eesc.europa.eu/v1/documents/ces3017-2013_00_00_tra_ac_es.doc/content.

10 Dictamen de iniciativa del Comité Económico y Social Europeo ESSC-2014-02544-00-00-AC-TRA *Estrategias macrorregionales en Europa.* Disponible: https://webapi2016.eesc.europa.eu/v1/documents/eesc-2014-02544-00-00-ac-tra-es.docx/content.

Dictamen del CESE de marzo de 2012[11] «Problemas específicos de las islas» se señalan algunos de los problemas. El alcance de los mercados internos y la dificultad de competir con igualdad con el mercado único continental; las dificultades energéticas; la carencia de masa crítica para determinadas políticas de investigación; la escasez del agua; la excesiva dependencia de los monocultivos primarios o del turismo; las dificultades de transporte y la dependencia de los transportes marítimo y aéreo; las dificultades de competitividad en la Política Agraria Común (PAC); la falta de infraestructuras de formación profesional, etc.

En el Dictamen «Una mejor integración en el mercado interior como factor clave para la cohesión y el crecimiento en las islas»[12] se vuelve destacar la importancia de agregar y actualizar las estadísticas sobre las islas como condición previa para diseñar y aplicar cualquier política comunitaria relativa a las islas. Hacen falta datos estadísticos suficientes, fiables y con indicadores relevantes. También para detectar mejor los casos de doble o triple insularidad.

El espejismo de un mercado único, entendido como la igualdad de oportunidades para la libre circulación de mercancías, de personas, de capitales y de servicios, para el conjunto de la ciudadanía europea, topa con la realidad de la discontinuidad territorial de las islas. El mercado único no es, ni podrá ser nunca, uniforme. Y por eso entramos en el terreno del debate de las compensaciones, que en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), se traduce en el artículo 174, donde se reconocen los territorios insulares como lugares con desventajas concretas que requieren una atención especial.

El marzo de 2017 el CESE aprueba el Dictamen «Las islas en la UE: de la desventaja estructural al territorio inclusivo»[13]. Se reitera que en los «ámbitos políticos fundamentales como el mercado único, la política de competencia, la

---

11 Dictamen de iniciativa del Comité Económico y Social Europeo CES 813-2012 *Problemas específicos de las islas*. Disponible: https://webapi2016.eesc.europa.eu/v1/documents/ces813-2012_ac_es.doc/content.

12 Dictamen de iniciativa del Comité Económico y Social Europeo CESE 1214/2008 *Una mejor integración en el mercado interior como factor clave para la cohesión y el crecimiento en las islas*. Disponible: https://webapi2016.eesc.europa.eu/v1/documents/ces1214-2008_ac_es.doc/content.

13 Dictamen exploratorio del Comité Económico y Social Europeo EESC-2016-05508-00-00-AC-TRA *Las islas en la UE: de la desventaja estructural en el territorio inclusivo*. Disponible: https://webapi2016.eesc.europa.eu/v1/documents/eesc-2016-05508-00-00-ac-tra-es.docx/content.

política de transporte, la política de desarrollo rural y la política pesquera, así como las iniciativas y programas de la UE para respaldar las políticas de educación, formación, juventud y deporte, deben aplicarse con un mayor grado de flexibilidad en lo que respecta a las economías insulares». Y que la asociación y la gobernanza multinivel se tienen que reforzar en la política de cohesión posterior al 2020.

Los *puntos fuertes* de las islas son la calidad de vida, la presencia de una alta densidad de capital natural y cultural, y el hecho de que la fuerte identidad cultural representa unos incentivos intangibles que habría que explotar para crear nueva riqueza y empleo en las islas.

Los *puntos débiles* son la accesibilidad, los servicios de interés público, las redes y servicios privados, las economías de escala y la organización del mercado.

Tienen *oportunidades* como la demanda de calidad de vida, la calidad y seguridad de los productos alimentarios; el turismo de interés específico y los servicios residenciales.

Y las *amenazas* que representan el cambio climático, la globalización, las crisis económicas, la subida de los precios de la energía, la escasez del agua; la degradación de la tierra y la extinción de la población de peces.

De las diversas propuestas de este dictamen hay que destacar la necesidad de revisar el funcionamiento y la eficacia de los servicios públicos de los Estados para garantizar las conexiones regulares con los territorios insulares; la necesidad de profundizar con estudios rigurosos sobre los costes de la insularidad, y que estos costes se tengan en cuenta en las instituciones europeas en cuanto a la aplicación de las políticas de la Unión. Pero tal vez lo más destacado sea la siguiente afirmación: «El camino a seguir para transformar estas dificultades es armonizar y mejorar el equilibrio entre la sostenibilidad económica, medioambiental y social, aplicando un "enfoque holístico" con el fin de poner en práctica los conceptos de "islas de calidad", "islas ecológicas" e "islas con igualdad de oportunidades".» La economía circular es una prioridad para las islas europeas.

Y también dice: «Los retos a los que deberán hacer frente las islas de la UE en los próximos años requerirán, además de un apoyo político firme, una mayor participación de la sociedad civil y de los interlocutores sociales en el proceso hacia una «nueva estrategia para las islas», así como un sistema empresarial reforzado a través de medidas destinadas a mejorar la competitividad de las pymes. Esta es la razón por la que los medios económicos públicos y privados, los interlocutores sociales y los diferentes componentes de la sociedad civil organizada deben adquirir conocimientos prácticos sobre las políticas, programas y posibilidades de financiación de la UE gracias a programas de formación específicos, un apoyo organizativo y asistencia técnica.»

En el Dictamen sobre «Los derechos económicos, sociales y culturales en la región euromediterránea»[14] se menciona que «en la actualidad las organizaciones de la sociedad civil del Mediterráneo son espacios de inclusión, de participación y de interlocución con los poderes públicos, incluidos los locales, con el objetivo de promover los derechos económicos, sociales y culturales en la región mediterránea. El CESE considera necesario *reforzar el papel de los CES* allá donde existen y *promover su creación* en los países en los que han desaparecido o no se han desarrollado, intensificando las sinergias entre los diferentes actores implicados. En la promoción de esos derechos, los CES y las organizaciones económicas y sociales han de establecer colaboraciones que los hagan más posibles y efectivos».

IV. Por una visión holística y ecosistémica del hecho insular

A pesar de que se han hecho avances importantes, en las Illes Balears todavía nos falta una estrategia compartida sobre a dónde queremos ir como sociedad y de qué medios nos dotamos para conseguirlo. Hay que recordar que somos un archipiélago constituido por cuatro islas bastante diferentes y diferenciadas. El CES de las Illes Balears ha aportado una documentación bastante exhaustiva que podría aprovecharse mejor. Nos referimos al Dictamen 5/2020 del CES, aprobado por unanimidad, sobre «Prospectiva económica, social y medioambiental de las sociedades de las Illes Balears en el horizonte 2030»[15]. Un resultado del debate sobre el estudio[16] que, con el mismo nombre, encargó el CES y se presentó públicamente en marzo de 2019. Un proceso de elaboración y de debate explicado

---

14 Dictamen de inicitativa del Comité Económico y Social Europeo EESC-2017-02357-00-02-AC-TRA *Los derechos económicos, sociales y culturales en la región euromediterránea*. Disponible: https://webapi2016.eesc.europa.eu/v1/documents/eesc-2017-02357-00-02-ac-tra-es.docx/content.

15 Dictamen 5/2020 del Consejo Económico y Social de las Illes Balears, sobre «El estudio sobre la prospectiva económica, social y medioambiental de las sociedades de las Islas Baleares en el horizonte 2030 (H2030)». Disponible: http://www.caib.es/sites/ces/ca/n/dictamen_x_2019/.

16 Estudio sobre la Prospectiva Económica, Social y Medioambiental de las Sociedades de las Illes Balears en el Horizonte 2030 (H2030). Disponible: http://www.caib.es/sites/ces/ca/n/estudi_sobre_la_prospectiva_econamica_social_i_mediambiental_de_les_societats_de_les_illes_balears_a_lahoritza_2030_h2030/.

y documentado en detalle en el Informe de los Servicios Técnicos del CES sobre el Dictamen 5/2020 y sobre su proceso de gobernanza[17].

Recordamos el objetivo central del dictamen: «Se trata de hacer de las Illes Balears una región referente por su calidad turística, su capacidad de atraer talento e impulsar el surgimiento de nuevas actividades competitivas en el ámbito internacional que sobresalgan en la sostenibilidad ambiental, en la inclusión social, en la calidad del trabajo y en el equilibrio territorial». Para lograr esta visión holística se trabajaron tres líneas estratégicas: a) hacer de la actividad turística en las Illes Balears un modelo de competitividad y sostenibilidad de referencia internacional; b) hacer de las Illes Balears una región seductora para atraer talento y desplegar nuevas actividades económicas competitivas en el ámbito internacional; c) hacer de las Illes Balears un modelo de cohesión social, de calidad del trabajo, de equilibrio territorial y de sostenibilidad ambiental. Finalmente, el dictamen incorporó una visión de conjunto d) por una visión integrada de las estrategias de futuro. Hacia el objetivo de unas islas Baleares realmente sostenibles.

¿Nos vemos solo como un espacio geográfico singular, con unas reglas externas que nos vienen marcadas desde fuera, en el que los interlocutores sociales y las instituciones públicas tienen que sobrevivir como puedan en este contexto y, por ello, necesitan ayudas suplementarias en forma de compensaciones al hecho insular?

¿O tenemos que vernos como una sociedad con un proyecto propio, con capacidad para forjar un proyecto autónomo de futuro, con vocación de participar en el entorno europeo y mediterráneo que nos rodea con una voluntad colectiva de estar presentes de manera singular, de ser agentes proactivos en la construcción común de una identidad europea y de un espacio de convivencia euromediterránea?

Los dos enfoques no son contradictorios *per se*, pero la definición de la escala de prioridad de una u otra sí condicionará la visión de cómo afrontar la estrategia de reclamación de los costes de la insularidad. Si apostamos por una planificación estratégica sobre el modelo de desarrollo que queremos construir, pediremos cómo cubrir las necesidades financieras derivadas de esta planificación compartida de país insular e interinsular. O si, por el contrario, es el mercado por sí mismo el que nos tiene que marcar el camino del futuro, nos bastará la justificación empírica de unos costes compensatorios de la insularidad, para supuestamente poder competir *en condiciones de igualdad*.

---

17 Informe de los Servicios Técnicos del CES sobre el Dictamen 5/2020, sobre la prospectiva económica, social y medioambiental de las sociedades de las Illes Balears al horizonte 2030 (H2030) y sobre su proceso de gobernanza. Disponible: http://www.caib.es/sites/ces/ca/n/informe_tacnic_del_ces_sobre_el_dictamen_52020/.

Las islas del Mediterráneo pueden ser un laboratorio de referencia para evaluar los grandes retos de futuro que tienen las sociedades europeas y mediterráneas. Especialmente por los procesos de transición ecológica que ha puesto en marcha la UE. Así lo indica el Dictamen del Comité Europeo de las Regiones «Hacia un uso sostenible de los recursos naturales en el contexto insular mediterráneo»[18] que tuvo como ponente a la presidenta Francina Armengol. En la propuesta 41 del dictamen: «reclama a la Comisión Europea la adopción de un plan estratégico plurianual para el desarrollo sostenible a nivel económico, social y medioambiental de las islas europeas mediterráneas, así como un enfoque coherente a nivel de la política europea de vecindad y el partenariado euromediterráneo».

No podemos pedir a los demás lo que no hacemos en casa. Necesitamos que el croquis de modelo de sociedades insulares que hemos diseñado en el Dictamen H/2030 del CES pase al estadio de proyecto profesional con una dirección política, técnica y participativa de planificación estratégica, con objetivos claros y definidos para lograr indicadores fiables de medida, la creación de cuadros de mando del proceso, mecanismos de evaluación de los resultados, participación de la ciudadanía con organismos clave de gobernanza.

No estamos hablando de mecanismos puramente tecnocráticos, sino de construir, alimentar y gestionar un proceso colectivo de proyecto de país, que nos haga recuperar la autoestima como pueblo, que saque el máximo provecho de nuestras capacidades colectivas, resuelva de manera acertada la gobernanza insular y la interinsular, estimule al máximo la potencialidad de la sociedad civil y que las administraciones públicas aprendan a desempeñar un papel de liderazgo y de coordinación de proyectos estratégicos con el conjunto de la sociedad.

Es muy importante identificar los costes de insularidad y reclamar a la UE y al Estado español las ayudas necesarias. Pero lo más importante es poder demostrar para qué servirán las ayudas de insularidad que se reclaman. Las sociedades insulares no se pueden concebir como sociedades continentales con *peculiaridades*. Las sociedades insulares son ecosistemas económicos, sociales y medioambientales con unas características propias y peculiares que necesitan la modulación de unas reglas del juego, que son pensadas por otras realidades continentales.

La modulación de estas reglas del juego se debe poder argumentar desde la objetividad del proyecto estratégico que se quiere construir y nunca se tienen

18 Véase el Anexo IV.

que ver como un trato encubierto de privilegio. Es fundamental una visión integral e integrada de las políticas. Cuando se ponen límites a la libre competencia de instalación de grandes superficies comerciales en los territorios insulares, teniendo en cuenta la extensión territorial y la población de una isla, o se ponen límites a la libre circulación de vehículos en zonas saturadas, hay que pensar no solo en la medida concreta que se propone, sino también en la coherencia de las políticas de sostenibilidad globales que se desarrollan. La realidad física de cada isla es la que debería regir su proyecto estratégico. Un proyecto que se tiene que poder integrar en un marco interinsular, estatal y europeo, con alianzas y gobernanzas multinivel, en función de la escala del problema que se tiene que abordar.

Queremos proponer una reflexión abierta sobre cómo enfocar la cuestión insular, tanto en el conjunto de la UE como en el Estado español, especialmente en cuanto a las islas o archipiélagos con la masa crítica suficiente para poder diseñar un proyecto propio y autónomo de modelo de desarrollo. Las ayudas a la insularidad no se deben presentar como una finalidad en sí misma, sino como el complemento necesario para propiciar un modelo de desarrollo adecuado a la realidad física específica de cada isla. Del mismo modo que hay una teoría general sobre la dinámica de conservación y retroalimentación de los ecosistemas físico-biológicos, pero cada ecosistema debe tratarse de una manera específica y de acuerdo con su singularidad, las sociedades insulares tienen unas problemáticas y unas propuestas de actuaciones que genéricamente pueden ser válidas para todas, pero cada una tiene una particularidad y unas líneas prioritarias de intervención singulares. Lo que hace falta es el fomento del modelo estratégico que cada isla y cada archipiélago puede construir y desea para, a partir de aquí, reivindicar las ayudas a la insularidad para hacerlo posible. Lo que necesitamos no son tanto ayudas para la construcción de puentes *imaginarios* que nos igualen al mercado único continental, sino que el mercado único entienda que tiene que actuar en una realidad específica insular, en un ecosistema económico, social y medioambiental condicionado por una realidad física y humana dinámica que debe ser capaz de entender y respetar si no quiere correr el riesgo de arrasarla.

V. A modo de conclusión

Como no podría ser de otra manera, el hecho insular de las Illes Balears se tiene que enmarcar dentro de una estrategia macrorregional europea con una visión propiamente mediterránea. Participar y ser influyentes dentro de esta estrategia tiene que ser un objetivo común de las instituciones y de la sociedad civil de las

islas. Podemos decir que en este sentido hay una continuidad histórica de voluntad de influencia por parte de los diferentes gobiernos autonómicos y del CESIB, a pesar de que haya diferencias de prioridades y de intensidades en su aplicación.

La insularidad es una realidad ya formalmente reconocida en los tratados de la Unión Europea y en la Constitución española. Pero las políticas prácticas derivadas de este reconocimiento son bastante blandas y, en el marco europeo, favorecen casi exclusivamente a las regiones ultraperiféricas, las cuales, excepto la Guayana francesa, también son islas o archipiélagos.

Cabe resaltar que a nivel europeo ya se reconoce el hecho insular como un hecho diferencial, pero que prácticamente no se han abordado las problemáticas propias de los archipiélagos en relación con la doble o triple insularidad, más allá de simples enunciados declarativos.

Como hemos demostrado, ya hay abundantes exposiciones y declaraciones de los diferentes consejos económicos y sociales europeos, de la red de CES de la Eurorregión y del CES de las Illes Balears, en las que se reconocen los problemas derivados del hecho insular y la necesidad de fomentar políticas europeas, estatales y estrictamente regionales para compensar las diferencias estructurales derivadas de esta realidad física.

Nos parece muy adecuado que, en los diferentes ámbitos europeos de participación regional, así como en los creados en relación con las regiones o islas más próximas en las Baleares, las islas estén presentes y con una capacidad y una voluntad de intervención proactiva.

Hay que poner en valor la declaración del Comité Europeo de las Regiones de octubre de 2020 sobre la singularidad del hecho insular en el contexto del Mediterráneo y de la equiparación de las regiones insulares con las regiones consideradas ultraperiféricas.

Y sobre la necesidad de hacer una aproximación holística económica, social y medioambiental al hecho insular, también reconocida en el CESE europeo.

El Dictamen 5/2020 del CES sobre la «Prospectiva económica, social y medioambiental de las sociedades de las Illes Balears en el horizonte 2030» es una propuesta holística que aporta una visión de futuro consensuada a partir de las realidades insulares y sus singularidades.

Se establece que «Hay que conjugar los planteamientos de la planificación estratégica con los recursos económicos adecuados para afrontarlos. Los objetivos de reclamar una mejor financiación para nuestra comunidad y los recursos extraordinarios adecuados para afrontar la insularidad y los compromisos previstos en el Estatuto de autonomía pueden hacerse más visibles y justificados, dentro del marco de necesidades y proyectos enmarcados en un plan estratégico de las Illes Balears».

Esto también lo tiene que entender el Estado español. Y también nos lo tenemos que empezar a creer nosotros mismos. Tenemos mucho trabajo bien hecho desde las instituciones y desde el conjunto de la sociedad civil. Pero todavía estamos lejos de consensuar una estrategia holística y con los medios adecuados sobre qué queremos ser como sociedad y sobre qué estamos dispuestos a hacer para conseguirlo. Seguramente cuando esto lo tengamos claro, el debate sobre la insularidad será más fácil de explicar e incardinar en un plan estratégico regional H2030-40 o 50, consensuado por la sociedad que la conforma, y probablemente tendremos más probabilidades de éxito.

CAPÍTULO IV

Las islas en el derecho de la Unión Europea

Patricia Dueñas Jollard

Jefa del Departamento del Instituto de Estudios Autonómicos

Veinte años después de la publicación de *El tratamiento de la insularidad en el ámbito europeo*[1], del Instituto de Estudios Autonómicos, nos proponemos estudiar la evolución del derecho de la Unión Europea (UE) en relación con el tratamiento que otorga a las islas. Por eso, diferenciaremos tres etapas: la primera nace en 1997, con el reconocimiento formal de la insularidad por parte de la Unión Europea; la segunda empieza en 2009, con la incorporación de la idea de cohesión territorial como objetivo de la UE; y la tercera se inicia en el año 2020, a raíz de la crisis sanitaria, que obliga a la UE a adoptar un nuevo planteamiento en sus políticas.

I. El nacimiento de un reconocimiento formal de la problemática insular por parte de la Unión Europea

Los isleños no contamos con las mismas condiciones que tienen los habitantes del continente: cuando fallan las conexiones aéreas o marítimas, ya sea debido a una crisis o por fenómenos meteorológicos, nos podemos quedar desprovistos de productos o mercancías de primera necesidad. Esto lo sabemos los más de veinte millones de habitantes de las islas que vivimos en 15 de los 27 Estados miembros de la UE.

Esto lo resume muy bien el estudio elaborado en 2016 por la Universitat de les Illes Balears sobre los costes de la insularidad de las Illes Balears[2], ya mencionado en el capítulo sobre «La insularidad y la sociedad civil. La visión de los consejos económicos y sociales». La insularidad implica: mayor carestía de la vida, mayores costes de producción de las empresas que se aprovisionan de *inputs* intermedios, mayor carestía de los productos energéticos, mayores costes de inversión en bienes de equipo, mayores costes de funcionamiento de la administración en la provisión de bienes públicos, menor aprovechamiento de las economías de escala, proliferación de conductas anticompetitivas en los mercados, alta dependencia de los puertos y aeropuertos, y gran vulnerabilidad ante los choques externos.

---

1 *El tratamiento de la insularidad en el ámbito europeo*. Instituto de Estudios Autonómicos, 2001. Estudio de la Dirección General de Relaciones Europeas y para el Mediterráneo del Gobierno de las Illes Balears, elaborado por Patricia Dueñas Jollard.

2 *Los costes de la insularidad de las Illes Balears: evaluación de políticas actuales y propuestas de futuro*, Universitat de les Illes Balears, 20 de diciembre de 2016. Informe dirigido por José Luis Groizard Cardosa y preparado por Lluís Bru Martínez, Francisco Oliver Rullán y María Santana Gallego. Este estudio es fruto de un convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

Asimismo, el Dictamen del Comité Europeo de las Regiones «Hacia un uso sostenible de los recursos naturales en el contexto insular mediterráneo»[3], de 14 de octubre de 2020, que se reproduce íntegramente en el Anexo IV de esta publicación, pone de manifiesto la vulnerabilidad de las islas del Mediterráneo. En concreto, se trata de territorios de tamaño reducido con una gran multiplicación de usos, unos recursos hídricos limitados, una alta dependencia energética y unos activos ambientales cada vez más precarios.

Estas desventajas estructurales de los territorios insulares son una realidad que ha sido destacada, desde hace décadas, por los gobiernos de los territorios insulares y los diferentes órganos y organismos que los representan. En este sentido, tanto el Parlamento Europeo como el Comité Europeo de las Regiones y el Comité Económico y Social Europeo han desempeñado un papel primordial en la defensa de unas políticas y reglamentaciones europeas sensibles a las particularidades de las islas. Igualmente, redes como la Comisión de las Islas de la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas o el más reciente partenariado Medinsulae, formado por territorios insulares del Mediterráneo, continúan reclamando en la UE un tratamiento específico más acorde con las necesidades de los territorios insulares.

Precisamente, las reivindicaciones de estas instancias hicieron posible que, a nivel de la UE, se reconocieran por primera vez las desventajas de la insularidad en el Tratado de Ámsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997. Este tratado introdujo la palabra *islas* en el artículo 158 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), de forma que donde indicaba que «la Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas», se sustituyó esta última parte por «regiones o islas menos favorecidas».

Esta modificación del TCE fue fruto del acuerdo al cual llegaron los representantes de los Estados miembros de la UE durante la Conferencia Intergubernamental que redactó el Tratado de Ámsterdam. En este sentido, la declaración n.º 30 anexa al Tratado de Ámsterdam explica el motivo de la introducción de la palabra *islas* de la siguiente manera: «La Conferencia reconoce que las regiones insulares sufren de desventajas estructurales vinculadas a su carácter insular cuya permanencia perjudica a su desarrollo económico y social. La Conferencia reconoce, por lo tanto, que el Derecho comunitario debe tener en cuenta dichas desventajas y que, cuando ello se justifique, podrán tomarse medidas específicas en favor de dichas regiones con miras a integrarlas mejor en el mercado interior en condiciones equitativas.»

---

3 Véase el Anexo IV.

Esta posibilidad de adoptar medidas se preveía, de hecho, en el artículo 159 del TCE, en el cual, para conseguir los objetivos establecidos en el artículo 158, se preveían dos tipos de instrumentos: los instrumentos financieros, mediante los fondos estructurales, y los instrumentos normativos, adaptando la normativa y adoptando acciones específicas.

Por lo tanto, a partir del Tratado de Ámsterdam, podemos hablar de un reconocimiento formal jurídico de la insularidad dentro de la UE que exige la adopción de medidas específicas para las islas.

II. El inicio de una regulación de la UE más cercana a la problemática insular

A pesar de que el Tratado de Ámsterdam supuso un logro importante para las islas, este reconocimiento formal de la insularidad no se tradujo en la aprobación de medidas concretas para los territorios insulares. Hasta la entrada en vigor de un nuevo tratado, el Tratado de Lisboa, no se empezaron a adoptar algunas normas más próximas a la especificidad de las islas.

El Tratado de Lisboa entró en vigor el 1 de diciembre de 2009 y fusionó la UE y la Comunidad Europea para formar una única Unión Europea. Este tratado introdujo en el Tratado de Funcionamiento de la UE[4] (TFUE) el concepto de *cohesión territorial* en el título relativo a la cohesión económica y social, de forma que la UE tiene, entre sus objetivos, reforzar la cohesión no solo económica y social, sino también la territorial.

Además, el Tratado de Lisboa incluyó en el antiguo artículo 158 del TCE un nuevo apartado que hace una referencia explícita a las regiones insulares, de forma que la especial atención que la UE tiene que prestar a las islas ya no hace mención únicamente a las *islas menos favorecidas*, sino que claramente incluye a todas las *regiones insulares*, y refuerza así el objetivo de la UE de dar una respuesta a las desventajas del hecho insular. Así pues, el antiguo artículo 158 del TCE pasó a ser el actual artículo 174 del TFUE[5].

---

4 Con los cambios introducidos por el Tratado de Lisboa, el TCE pasó a denominarse Tratado de Funcionamiento de la UE.

5 Véase el Anexo II.

Por otro lado, el artículo 175 del TFUE[6] (antiguo artículo 159 del TCE) indica los instrumentos de los que puede hacer uso la UE para cumplir este objetivo (y que, como ya hemos comentado, son: los fondos estructurales y la adopción de políticas y medidas específicas).

Este nuevo marco jurídico para las islas en los tratados se produce en un momento en que, por parte de las instituciones europeas, se pretende no solo superar la crisis económica y financiera sobrevenida en los dos años anteriores, sino también intentar enmendar los defectos del modelo de crecimiento en la etapa anterior y crear las condiciones propicias para un tipo de crecimiento diferente, más inteligente, sostenible e integrador. Así se pone de manifiesto en la Comunicación «Europa 2020» de la Comisión Europea, del 3 de marzo de 2010.

En este nuevo contexto, en el cual las instituciones europeas ya hablan expresamente de *cohesión territorial* y de *crecimiento sostenible*, es cuando ya se empiezan a adoptar normas que piden una respuesta específica para la problemática de los territorios insulares. En concreto, estas normas se encuentran relacionadas con dos políticas de la UE que analizamos a continuación: la política de la cohesión y la política de las redes transeuropeas.

1. La política de cohesión económica, social y territorial

El título XVIII del TFUE, que regula la política de cohesión económica, social y territorial, habilita a las instituciones de la UE para adoptar la legislación sobre los fondos europeos que tienen que permitir un desarrollo armonioso de la UE.

Así, durante el periodo 2014–2020, la UE adoptó dos reglamentos en los que se hacía una mención específica a los territorios insulares. En concreto, el artículo 121.4 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el cual se establecían disposiciones comunes para los fondos europeos, preveía la posibilidad de que la tasa de cofinanciación de los fondos se pudiera modular para tener en cuenta la cobertura de zonas con desventajas naturales graves y permanentes, como es el caso específico de las islas. Además, el artículo 10 del Reglamento (UE) n.º 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), preveía que los programas operativos cofinanciados por el FEDER que englobaran zonas con desventajas naturales o demográficas graves y permanentes, prestaran una particular atención a la superación de las dificultades específicas de estas zonas.

---

6 Véase el Anexo II.

2. La política de redes transeuropeas: el transporte, las telecomunicaciones y la energía

El artículo 170 del TFUE regula el establecimiento y el desarrollo de redes transeuropeas en los sectores de las infraestructuras de transportes, de las telecomunicaciones y de la energía. En el apartado 2 de este artículo se indica que la UE «tendrá en cuenta, en particular, la necesidad de establecer enlaces entre las *regiones insulares*, sin litoral y periféricas y las regiones centrales de la Unión». Por lo tanto, en este artículo se identifican tres sectores para los cuales las regiones insulares precisan de una especial atención, que son el transporte, las telecomunicaciones y la energía.

Durante el periodo 2014-2020, el mecanismo «Conectar Europa» fue el instrumento financiero utilizado para los proyectos de interés común sobre infraestructuras en estos tres sectores. El Reglamento (UE) n.º 1316/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el cual se crea este mecanismo, hacía mención a las especificidades de las regiones insulares en el considerando 8º.

A. El transporte

TEl desarrollo de una red transeuropea de transporte (RTE-T) se llevó a cabo mediante la Decisión n.º 1692/96/CE, de 23 de julio de 1996, que estableció las líneas generales de actuación aplicables al conjunto de la red. El objetivo era crear infraestructuras de transporte nuevas o mejorar las existentes, reducir diferencias, eliminar cuellos de botella y suprimir los obstáculos técnicos a los flujos de transporte entre los países de la UE. Esta decisión se fue modificando a lo largo de los años para introducir conceptos como el de *autopistas del mar*, para aumentar la eficiencia de ciertas rutas marítimas.

Posteriormente, el Reglamento (UE) n.º 1315/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2013 sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte derogó la Decisión n.º 661/2010/CE sobre esta materia. El artículo 10.1 a) de este reglamento prevé que cuando se desarrolle la red global se garantice «la mayor accesibilidad y conectividad de todas las regiones de la Unión, tomando en consideración el caso específico de las *islas*, las redes aisladas y las regiones escasamente pobladas, remotas y ultraperiféricas». Además, entre los criterios para que un puerto marítimo sea punto de entrada y de salida para las infraestructuras terrestres de la red global, el artículo 20.2 c) del reglamento incluye el hecho de que el puerto marítimo se encuentre ubicado en una isla.

B. Las telecomunicaciones

Las redes transeuropeas de telecomunicaciones buscan eliminar los obstáculos digitales que impiden la consecución del mercado único digital y alcanzar los objetivos de la UE de conectar todos los hogares europeos a internet. Por eso, la UE ha adoptado orientaciones que establecen proyectos de interés común, así como los procedimientos y criterios de selección.

Así, en primer lugar, las orientaciones para el desarrollo de la Red Digital de Servicios Integrados (EURO-RDSI) se encuentran en la Decisión n.º 2717/95/CE, de 9 de noviembre de 1995, y pretenden crear una red de la UE de comunicaciones de banda ancha.

En segundo lugar, las orientaciones para la Red Transeuropea de Telecomunicaciones (RTE-Telecom) se regularon, inicialmente, en la Decisión n.º 1336/97/CE, de 17 de junio de 1997, pero actualmente se encuentran en el Reglamento (UE) n.º 283/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014. Este reglamento hace referencia a las regiones insulares en el considerando 28º, cuando se abordan las necesidades especiales de determinados territorios en el ámbito de la banda ancha.

C. La energía

Las redes europeas de energía comprenden los sectores de la electricidad y el gas natural. Tienen como finalidad unir las infraestructuras energéticas de los Estados miembros de la UE para ayudar a crear un mercado único de la energía y contribuir a la seguridad del suministro.

Las orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector de la energía (RTE-E), en base a las cuales la Unión podía determinar los proyectos de interés común, así como los objetivos en el ámbito de la electricidad, se establecieron en la Decisión n.º 1254/96/CE, de 5 de junio de 1996. Esta decisión fue modificada en 2003 y en 2006 por otras decisiones. El artículo 4 de la Decisión n.º 1364/2006/CE preveía, entre las prioridades de las RTE-E, lo siguiente: «el refuerzo de las redes de energía en las regiones insulares, aisladas, periféricas y ultraperiféricas, favoreciendo la diversificación de las fuentes de energía y aumentando el recurso a las energías renovables, así como, en su caso, la conexión de las redes a dichas regiones».

III. Unas políticas de la UE más sensibles a la problemática insular

El 2020, una década después del Tratado de Lisboa, y a raíz de otra crisis, esta vez de origen sanitario (la pandemia de la COVID-19), la UE estableció prioridades

en torno a la transición verde, la digitalización y la economía justa. Así se pone de manifiesto en la comunicación «El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación», de la Comisión Europea, de 27 de mayo de 2020.

Esta nueva etapa ha mejorado la sensibilidad de las instituciones europeas hacia las necesidades de los habitantes de su territorio y, en concreto, de los territorios insulares. En efecto, contamos con un mayor número de normas de la UE que reclaman medidas concretas para las islas, así como con una nueva política de la UE que reconoce las necesidades específicas de estos territorios: la política agrícola común.

Aun así, quedan otras políticas en las que todavía no se ha producido ningún avance y que requieren una revisión por parte de las instituciones europeas, como es el caso de la política de la competencia.

1. La política de cohesión económica, social y territorial

Para dar respuesta a las necesidades derivadas de la pandemia de la COVID-19, la UE creó, mediante el Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, un instrumento financiero temporal llamado *Next Generation*, constituido fundamentalmente por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). Uno de los cuatro objetivos principales del MRR es promover la cohesión económica, social y territorial de la UE. Para conseguir estos objetivos, cada Estado miembro de la UE tenía que diseñar un plan nacional de recuperación y resiliencia. En el caso de España, su plan (el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, aprobado por el Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021) también prevé la cohesión social y territorial como uno de los cuatro ejes para vertebrar las diez políticas palanca.

Además, en la regulación del periodo 2021-2027, encontramos en la normativa referencias genéricas a las regiones insulares o al artículo 174 del TFUE. Así se hace patente en los considerandos del Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el cual se establecen las disposiciones comunes relativas al FEDER, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Agricultura, en las normas financieras para estos fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados y en los considerandos del Reglamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, relativo al FEDER y al Fondo de Cohesión.

Pero, sobre todo, tenemos que destacar el Reglamento (UE) 2021/1056 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el cual se establece

el Fondo de Transición Justa (cuyo objetivo es facilitar la aplicación del Pacto Verde Europeo), que en su artículo 6, hace referencia explícita a la asignación de fondos europeos para los territorios insulares, a pesar de que establece que cada Estado miembro decida la asignación concreta de los fondos.

2. La política de redes transeuropeas: el transporte, las telecomunicaciones y la energía

Para el periodo 2021-2027, el Reglamento (UE) n.º 2021/1153 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2021, por el cual se establece el mecanismo «Conectar Europa», hace referencia a la insularidad no solo en sus considerandos, sino también en el artículo 14 c), donde establece los criterios de adjudicación para los proyectos y actuaciones de la UE e incluye como elementos a tener en cuenta: «la dimensión transfronteriza, la integración de la red y la accesibilidad territorial, también para las *islas* y las regiones ultraperiféricas europeas».

Además, se ha modificado la normativa en relación con las redes transeuropeas de energía, que pasan a estar reguladas en el Reglamento (UE) n.º 2022/869 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2022, relativo a las orientaciones sobre las infraestructuras energéticas transeuropeas. El anexo I del reglamento describe los corredores y áreas prioritarias de infraestructura energética y, en los corredores prioritarios para hidrógeno y electrolizadores, prevé «en lo que respecta a las *islas* y los sistemas *insulares*», que la red «reduzca el aislamiento energético, apoye soluciones innovadoras» y «contribuya significativamente a la sostenibilidad del sistema energético de las islas y de la Unión».

3. La política agrícola común

Dentro del ámbito de la Política Agrícola Común (PAC), hasta el 2021, no se había fijado ningún tratamiento específico para los territorios insulares en general, sino que solo existían disposiciones específicas para las regiones ultraperiféricas, como el Reglamento n.º 228/2013, de 13 de marzo, por el cual se establece el Programa de Opciones Específicas de Lejanía e Insularidad (POSEI), o para las islas menores del mar Egeo, como el Reglamento (UE) n.º 229/2013, de 13 de marzo, de medidas específicas para el sector agrícola de dichas islas.

Pero el 2 de diciembre de 2021, el Consejo de la UE adoptó los reglamentos que regularán la PAC para el periodo 2023-2027 y, por primera vez dentro de este ámbito, se han tenido en cuenta las características específicas de la insularidad. Por lo tanto, los instrumentos financieros de esta política, el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), tendrán presente la especificidad de los territorios insulares.

En concreto, el artículo 107.1 a) del Reglamento (UE) n.º 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo de 2 de diciembre de 2021, por el cual se establecen normas en relación con la ayuda en los planes estratégicos que tienen que elaborar los Estados miembros en el marco de la PAC, financiada con cargo al FEAGA y al FEADER y por el cual se derogan los reglamentos (UE) n.º 1305/2013 y (UE) n.º 1307/2013, exige que los Estados miembros incluyan la evaluación de las necesidades a la hora de elaborar su plan estratégico de la PAC. A continuación, el artículo 108 d) del reglamento especifica que esta evaluación implicará, en su caso, un análisis de las necesidades de zonas geográficas específicas, como las regiones ultraperiféricas, zonas de montaña e *insulares*.

Esta previsión ha hecho posible que países como España propusieran en su plan estratégico de la PAC un planteamiento específico para los territorios insulares. Así, por ejemplo, las Illes Balears se presentan como una región específica, caracterizada por unas condiciones socioeconómicas derivadas del factor de la insularidad que suponen unos costes más elevados y que, para conseguir una rentabilidad similar a la del resto de explotaciones, necesita un valor de un 50 % más del importe medio nacional. Por lo tanto, se espera que el nivel de ayudas de la PAC para los territorios insulares en el periodo 2023-2027 se incremente notablemente.

4. La política de la competencia: las ayudas de Estado

La política de la competencia permite, en determinados casos, exceptuar la prohibición general del artículo 107.1 del TFUE por la cual los Estados no pueden otorgar ayudas públicas a sus empresas (puesto que se podría alterar el buen funcionamiento del mercado interior). Estas excepciones se establecen actualmente en los apartados 2 y 3 del artículo 107 del FUE y nos interesa destacar las excepciones previstas en las letras a), c) y e) del artículo 107.3.

A. Ayudas permitidas por el artículo 107.3 a) del TFUE

Entre estas ayudas se encuentran las destinadas a favorecer el desarrollo económico de las regiones descritas en el artículo 349, es decir, las regiones ultraperiféricas. Como argumento que justifica esta excepción, el artículo mencionado indica la situación estructural, económica y social de estas regiones.

B. Ayudas permitidas por el artículo 107.3 c) del TFUE

Este apartado abre la posibilidad de exceptuar las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios de

forma contraria al interés común. Esta previsión es la que la Comisión Europea ha utilizado, en sus directivas sobre las ayudas de estado de finalidad regional tanto para el periodo 2014-2020 como para el periodo 2022-2027, para justificar un régimen específico de ayudas a las regiones escasamente pobladas o con baja densidad de población. Estas directivas establecen los criterios para que los Estados designen las zonas que cumplen las condiciones de compatibilidad del artículo 107.3 a) y c) del TFUE.

C. Ayudas permitidas por el artículo 107.3 e) del TFUE

El artículo 107.3 acaba con una fórmula abierta, en la que se incluye el resto de categorías de ayudas que determine el Consejo por decisión tomada a propuesta de la Comisión. Por lo tanto, además de las excepciones directamente previstas en el TFUE, el Tratado permite que las instituciones de la UE puedan establecer otras excepciones.

En este sentido, podemos destacar dos reglamentos: el Reglamento (UE) n.º 1407/2013 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, sobre las ayudas de *minimis* (ayudas que, por su cuantía, se considera que no tienen ninguna repercusión en la competencia y el comercio en el mercado interior de la UE), y el Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el cual se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del TFUE.

Aun con las posibilidades de excepción comentadas, los territorios insulares no han contado con un régimen específico en la materia, a pesar de las reivindicaciones realizadas por diferentes organismos. Así, por ejemplo, hay que destacar la previsión hecha en la disposición transitoria primera del Real Decreto-ley 4/2019, de 22 de febrero, del Régimen Especial de las Illes Balears que, en su punto 1, dispone que: «El Gobierno solicitará a la Comisión Europea la modificación del Reglamento UE 1407/2013, de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas *de minimis*, en el sentido de aumentar el límite de 200 000 euros de ayudas acumuladas por una misma empresa durante un período de tres años para el transporte de mercancías para los *territorios insulares*.»

IV. Conclusiones

Las desventajas estructurales de los territorios insulares son un hecho objetivo, tal como se ha puesto de manifiesto en numerosos estudios e informes de diferentes organismos e instituciones de la UE. Por lo tanto, la ciudadanía de estos

territorios espera que las políticas europeas tengan en cuenta estas limitaciones, y así lo defienden los diferentes órganos y redes que la representa.

Pero ¿cuál es la realidad?, ¿cuentan los territorios insulares con un tratamiento específico para cada una de las políticas de la UE?, ¿existe alguna estrategia europea para las islas?, ¿qué prevé la legislación europea para los territorios insulares?

Si analizamos el marco jurídico europeo de los últimos veinte años, vemos una evolución favorable en cuanto al reconocimiento de la problemática específica que sufren los territorios insulares. En cuanto al derecho primario de la UE, contenido en los tratados, tenemos que destacar dos tratados clave que han permitido esta evolución positiva: primero, el Tratado de Ámsterdam de 1997, con la introducción de la palabra *islas* en el artículo 158 TCE y, segundo, el Tratado de Lisboa de 2009, que introduce como objetivo de la UE la cohesión territorial y destaca la necesidad de prestar una especial atención a las regiones insulares en el artículo 174 TFUE.

A partir de estas disposiciones en los tratados, hemos observado cómo la consideración de la problemática insular se ha ido trasladando al derecho secundario de la UE (es decir, al formado por los instrumentos jurídicos adoptados por las instituciones en base a los tratados). En una primera etapa, la regulación de la UE en políticas como la cohesión o las redes transeuropeas ha empezado a poner de relieve que los territorios insulares necesitan una atención específica.

Posteriormente, en una segunda etapa, iniciada hace solo unos años, la necesidad de medidas concretas para las islas se ha puesto de manifiesto no solo en las dos políticas europeas que acabamos de mencionar, sino también dentro del ámbito de la política agrícola común.

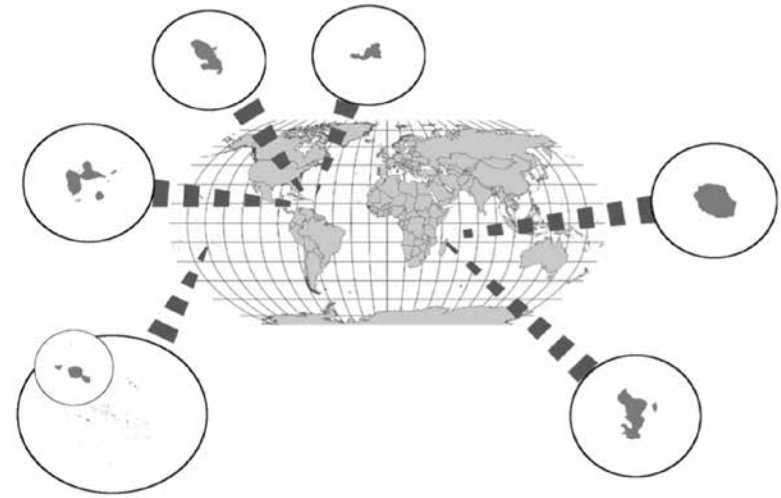
Estos avances en el derecho de la UE para integrar la dimensión insular en las políticas de la UE no hubieran sido posibles sin la movilización de diferentes actores, como el Comité Europeo de las Regiones o el Parlamento Europeo que, con los dictámenes y resoluciones que han aprobado respectivamente, han reclamado la necesidad de tener en cuenta la especificidad de los territorios insulares a la hora de legislar. En este sentido, el Dictamen «Hacia un uso sostenible de los recursos naturales en el contexto insular mediterráneo», del 14 de octubre de 2020, constituye un paso importante en la consolidación del concepto de insularidad mediterránea y tendría que servir de referencia para las instituciones de la UE, puesto que incluye una serie de propuestas que podrían ayudar a mitigar las desventajas de los territorios insulares del Mediterráneo.

Por lo tanto, podemos concluir que en estos momentos los territorios insulares no cuentan con una estrategia europea propia y que, si bien la evolución de la legislación de la UE respecto a los territorios insulares en los últimos veinte años ha sido positiva, todavía queda mucho camino por recorrer para que la insularidad se tenga en cuenta, de manera transversal, a la hora de «formular y desarrollar las políticas y acciones de la Unión», tal como exigen los artículos 174 y 175 del TFUE.

Anexos

ANEXO I

MAPAS DE LAS ISLAS DE LA UNIÓN EUROPEA*



* Mapas elaborados por la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas (CRPM).

ANEXO II

TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA* (fragmento)

TERCERA PARTE
POLÍTICAS Y ACCIONES INTERNAS DE LA UNIÓN

(...)

TÍTULO VI
TRANSPORTES

(...)

Artículo 91

(antiguo artículo 71 TCE)

1. Para la aplicación del artículo 90, y teniendo en cuenta las peculiaridades del sector de los transportes, el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, establecerán:

a) normas comunes aplicables a los transportes internacionales efectuados desde el territorio de un Estado miembro o con destino al mismo o a través del territorio de uno o varios Estados miembros;

b) condiciones con arreglo a las cuales los transportistas no residentes podrán prestar servicios de transportes en un Estado miembro;

c) medidas que permitan mejorar la seguridad en los transportes;

d) cualesquiera otras disposiciones oportunas.

2. Cuando se adopten las medidas contempladas en el apartado 1, se tendrán en cuenta los casos en que su aplicación pueda afectar gravemente al nivel de vida y al empleo de ciertas regiones, así como a la explotación del material de transporte.

---

* DOUE núm. C 202, de 7 de junio de 2016.

(...)

TÍTULO XVI
REDES TRANSEUROPEAS

Artículo 170

(antiguo artículo 154 TCE)

1. A fin de contribuir a la realización de los objetivos contemplados en los artículos 26 y 174 y de permitir que los ciudadanos de la Unión, los operadores económicos y los entes regionales y locales participen plenamente de los beneficios resultantes de la creación de un espacio sin fronteras interiores, la Unión contribuirá al establecimiento y al desarrollo de redes transeuropeas en los sectores de las infraestructuras de transportes, de las telecomunicaciones y de la energía.

2. En el contexto de un sistema de mercados abiertos y competitivos, la acción de la Unión tendrá por objetivo favorecer la interconexión e interoperabilidad de las redes nacionales, así como el acceso a dichas redes. Tendrá en cuenta, en particular, la necesidad de establecer enlaces entre las regiones insulares, sin litoral y periféricas y las regiones centrales de la Unión.

(...)

TÍTULO XVIII
COHESIÓN ECONÓMICA, SOCIAL Y TERRITORIAL

Artículo 174[1]

(antiguo artículo 158 TCE)

A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial.

La Unión se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas.

---

1 La Declaración 33 aneja al Acta Final de la Conferencia intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007, dispone que la expresión «regiones insulares» a la que hace referencia este artículo puede designar asimismo Estados insulares en su totalidad, siempre que se reúnan las condiciones necesarias.

Entre las regiones afectadas se prestará especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña.

Artículo 175

(antiguo artículo 159 TCE)

Los Estados miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar también los objetivos enunciados en el artículo 174. Al formular y desarrollar las políticas y acciones de la Unión y al desarrollar el mercado interior, se tendrán en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 174, participando en su consecución. La Unión apoyará asimismo dicha consecución a través de la actuación que realiza mediante los fondos con finalidad estructural (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección «Orientación»; Fondo Social Europeo; Fondo Europeo de Desarrollo Regional), el Banco Europeo de Inversiones y los otros instrumentos financieros existentes.

Cada tres años, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre los avances realizados en la consecución de la cohesión económica, social y territorial y sobre la forma en que los distintos medios establecidos en el presente artículo hayan contribuido a ellos. En caso necesario, dicho informe deberá ir acompañado de propuestas adecuadas.

Si se manifestare la necesidad de acciones específicas al margen de los fondos y sin perjuicio de las medidas decididas en el marco de las demás políticas de la Unión, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán adoptar dichas acciones con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

(...)

SÉPTIMA PARTE
DISPOSICIONES GENERALES Y FINALES

(...)

Artículo 349

(antiguo artículo 299, apartado 2, párrafos segundo, tercero y cuarto, TCE)

Teniendo en cuenta la situación estructural social y económica de Guadalupe, la Guayana Francesa, Martinica, Mayotte, la Reunión, San Martín, 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, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará medidas específicas orientadas, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación de los Tratados en dichas regiones, incluidas las políticas comunes. Cuando el Consejo adopte dichas medidas específicas con arreglo a un procedimiento legislativo especial, se pronunciará también a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo.

Las medidas contempladas en el párrafo primero se referirán, en particular, a las políticas aduanera y comercial, 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 adoptará las medidas contempladas en el párrafo primero 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.

(...)

ANEXO III

RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO, DE 7 DE JUNIO DE 2022, SOBRE LAS ISLAS DE LA UNIÓN Y LA POLÍTICA DE COHESIÓN: SITUACIÓN ACTUAL Y RETOS FUTUROS* (fragmento)

El Parlamento Europeo,
(...)

Características y particularidades de las islas de la Unión Europea

1. Reconoce la insularidad como una desventaja estructural permanente; señala que, por ello, es necesario desarrollar estrategias integradoras que permitan a las islas enfrentarse a los desafíos y superar las barreras que la propia insularidad conlleva;
2. Recuerda que el artículo 174 del TFUE establece que la Unión debe conceder una atención especial a las islas europeas;
3. Subraya que las islas europeas, aunque se enfrentan a desafíos comunes, tienen diferentes características geográficas y estructuras institucionales, lo que hace que sea crucial adoptar soluciones flexibles que tengan en cuenta estas especificidades;
4. Lamenta la falta de visión de la Unión con respecto a las islas europeas y pide que se elabore una visión insular europea y se aprovechen los puntos fuertes de las islas;
5. Señala que el artículo 349 del TFUE también reconoce la insularidad entre las condiciones que limitan el desarrollo de las nueve regiones ultraperiféricas y cita la insularidad como una de las condiciones que agravan su situación social y económica estructuralmente frágil; recuerda que el artículo 349 del

* https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0225_ES.pdf.

TFUE prevé medidas específicas para estas regiones ultraperiféricas; pide la adopción de un reglamento específico para las regiones ultraperiféricas sobre la organización común de mercados, a fin de tener en cuenta las especificidades medioambientales, geográficas y sociales de los territorios contemplados en el artículo 349 del TFUE;

6. Subraya que el PIB y el nivel de desarrollo de las islas europeas están por debajo de la media de la Unión y de los países a los que pertenecen;
7. Subraya que una de las mayores desventajas de las islas radica en sus condiciones geomorfológicas y naturales; señala que las islas padecen una doble o triple desventaja natural: la insularidad, el relieve montañoso y su ubicación dentro de un archipiélago;
8. Recuerda que la insularidad genera problemas estructurales de dependencia del transporte marítimo y aéreo, que es un servicio público del que depende la vida cotidiana de los ciudadanos europeos que viven en islas, con costes adicionales para la importación y exportación de mercancías, materias primas, en especial energéticas, y productos de consumo, así como para el transporte de personas;
9. Señala que, en el caso de los archipiélagos, la doble, y a veces triple, insularidad multiplica estas dificultades;
10. Subraya los déficits de las islas en términos de población, materias primas y recursos de todo tipo, y recuerda que, para muchas islas, la cuestión del acceso al agua potable y el saneamiento, en particular para todos los hogares, es crucial en la vida de la población y para el desarrollo de la agricultura, la producción energética, la sostenibilidad de la isla y las posibilidades de desarrollo turístico;
11. Señala que el aislamiento ligado a la insularidad implica la dependencia de los mercados del continente y las zonas continentales y eleva el coste de ciertos servicios, como la gestión de los residuos, así como el coste de ciertos bienes, particularmente para las islas pequeñas o remotas que son altamente dependientes de las importaciones;
12. Subraya que las economías de las islas están orientadas hacia los sectores primario y terciario, y que la hiperespecialización debilita el tejido económico haciéndolo más vulnerable a las desaceleraciones y las crisis; muestra su preocupación por los cambios a largo plazo que podrían desembocar en el turismo como actividad única en muchas islas de la Unión, lo que da lugar a vulnerabilidades estacionales como las diferencias en los recursos financieros entre las temporadas turísticas altas y bajas; destaca, por tanto, la necesidad de diversificar la economía de las islas reforzando sus sectores secundarios, con el fin de lograr un buen equilibrio y un mercado laboral diverso;

13. Observa con preocupación los efectos actuales y a largo plazo de la crisis de la pandemia de COVID-19, que están acentuando una situación ya de por sí precaria en muchos ámbitos en las islas de la Unión; observa con preocupación, asimismo, que el deterioro de la salud mental es un factor importante de la precariedad, debido al aislamiento y a las limitadas opciones de las zonas insulares;
14. Resalta que, en muchas islas y en las regiones ultraperiféricas, las consecuencias de la crisis de la COVID-19 son aún más acusadas que en el continente, como demuestra la fuerte subida de los precios del transporte marítimo de mercancías, y se añaden a las dificultades sociales y económicas estructurales que caracterizan a estas regiones; señala que los actuales aumentos de precios no harán sino reforzar estas dificultades;
15. Recuerda a los Estados miembros que el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia debe proponerse reducir las disparidades entre los niveles de desarrollo económico, social y territorial de las islas y las regiones ultraperiféricas respecto de las regiones más desarrolladas; pide a la Comisión que, al presentar su informe de revisión al Parlamento, informe de la observancia de esta disposición en los planes nacionales de recuperación;

Problemas y desafíos para las islas europeas

Cambio climático y biodiversidad

16. Subraya que la biodiversidad en las islas se caracteriza por particularidades biogeográficas, filogenéticas y funcionales únicas, que las islas albergan una cantidad significativa de la biodiversidad mundial y grandes colonias reproductoras de especies importantes, pero que también han sufrido una pérdida desproporcionada de biodiversidad; señala que es necesario aplicar políticas y acciones regionales específicas, como una asistencia técnica más coordinada para proteger y restaurar la biodiversidad única de las islas, así como para preservar sus escasos recursos naturales, como el suelo y el agua, con el fin de salvaguardar su productividad agrícola, en particular productos tradicionales sostenibles, y garantizar los medios de subsistencia, contribuyendo al mismo tiempo a lograr el objetivo del Pacto Verde Europeo; pide a la Comisión y a los Estados miembros que refuercen su apoyo a los agricultores que utilizan prácticas respetuosas con la biodiversidad, en particular mediante una mayor financiación y tasas de cofinanciación más elevadas;

17. Subraya que muchas islas poseen un medio ambiente y una biodiversidad marina y terrestre endémica frágiles, y que el desarrollo del turismo, especialmente en algunas islas del Mediterráneo, está intensificando aún más la presión antropogénica sobre la biodiversidad;
18. Pide políticas y acciones regionales específicas, sostenibles y eficientes para las islas, destinadas a reforzar su capacidad para proteger y restaurar su biodiversidad única, promover una economía azul centrada en el turismo y la pesca sostenibles y apoyar la investigación sobre los fondos marinos; pide a la Comisión que evalúe la incidencia del cambio climático en las islas;
19. Recuerda que las islas están en primera línea del cambio climático, en especial por la subida del nivel del mar y por el calentamiento y la acidificación de los mares y océanos, el creciente impacto de la desertificación y la multiplicación de las catástrofes naturales;
20. Pide a la Comisión que estudie la necesidad de mejorar el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea y adaptarlo a nuevas realidades y amenazas como las catástrofes naturales o los efectos del cambio climático, con el fin de abordar de forma más realista las consecuencias de estos fenómenos;
21. Pide a la Comisión que aborde urgentemente la importancia de adaptar los mecanismos de emergencia actuales para afrontar catástrofes naturales cada vez más graves, como la erupción del volcán en la isla de La Palma (España), un desafío social y económico sin precedentes que requiere una respuesta proporcional al daño causado;
22. Observa con preocupación los riesgos asociados a la sobreexplotación pesquera y la contaminación marina y costera; pide, en el marco del Acuerdo de París y del Pacto Verde Europeo, incluida la Ley Europea del Clima, que se preste un apoyo específico a las islas, algo que es indispensable para su adecuada adaptación, resiliencia y prevención para combatir el cambio climático y adaptarse a él; pide que se desplieguen en las islas de la Unión instrumentos de compensación de los efectos sociales negativos del Pacto Verde Europeo;
23. Pide que se evalúen las estrategias de prevención de los riesgos de catástrofes naturales, las medidas de adaptación al cambio climático y las políticas de ordenación del territorio, a fin de evitar la multiplicación de viviendas e infraestructuras en zonas costeras inundables o en territorios expuestos a deslizamientos de tierras;

Acceso al agua y gestión del agua

24. Considera que las islas pueden representar un laboratorio formidable para prácticas sostenibles en sectores como las energías limpias, la economía

circular, la movilidad inteligente, la gestión de residuos y la economía azul; considera necesario, en particular, acortar las cadenas de distribución para reducir las emisiones derivadas del transporte de materias primas y promover la economía circular, lo cual es de gran importancia para que las islas sean más competitivas y autosuficientes;

25. Subraya que casi todas las islas están sufriendo una precariedad cada vez mayor de sus activos medioambientales, en especial de los recursos hídricos; pide, en este contexto, a la Comisión que movilice fondos adicionales para acompañar mejor a las regiones insulares en lo que respecta al acceso y la gestión del agua, y que adopte una política común para las islas destinada a la gestión del agua;
26. Destaca la necesidad de promover la depuración de las aguas, en particular las residuales, y garantizar un ciclo del agua sostenible; recuerda que la desalinización suele ser costosa y no es una forma eficaz de proporcionar la totalidad del suministro de agua de una isla; recuerda, asimismo, los retos relacionados con la gestión de residuos en los territorios insulares, que disponen de recursos limitados para almacenar y tratar los residuos, especialmente en las temporadas turísticas, durante las cuales aumenta la producción de residuos; subraya, asimismo, el papel estratégico de la economía circular, que debe ampliarse para incluir la recogida de los residuos marinos y su reintroducción en la economía;

Transición energética

27. Pide normas específicas y apoyo financiero para ayudar a las islas a alcanzar los objetivos de neutralidad climática, habida cuenta de los costes adicionales vinculados a sectores como la energía y el transporte, así como de la incidencia de las tecnologías móviles en sus sistemas energéticos; reconoce que se requieren inversiones proporcionalmente muy elevadas para gestionar unas energías renovables intermitentes; pide que se tengan en cuenta estos costes en el paquete legislativo de medidas «Objetivo 55»;
28. Destaca la necesidad del paquete legislativo de medidas «Objetivo 55» y las oportunidades que se derivan de él; opina, no obstante, que la aplicación concreta de estas medidas legislativas debe ir de la mano del fomento de la cohesión económica, social y territorial, dado que las islas dependen exclusivamente del transporte aéreo y marítimo;
29. Pide medidas compensatorias concretas que compensen cualquier consecuencia negativa que pueda tener el proceso de transición hacia una economía y una sociedad más limpias en la cohesión económica, social y territorial de las islas, debido a su dependencia del sector del transporte aéreo y marítimo;

30. Considera que es importante llevar a cabo un estrecho seguimiento para garantizar que las islas sean plenamente incluidas en el desarrollo de infraestructuras marítimas ecológicas; pide que se dé prioridad a las islas en el desarrollo de infraestructuras destinadas a la descarbonización del transporte aéreo y marítimo; destaca que las desventajas estructurales de las islas exponen en mayor medida a sus ciudadanos y empresas al aumento de los precios;
31. Recuerda que, por sus pequeñas dimensiones y el aislamiento de sus sistemas energéticos, las islas se enfrentan a un importante desafío en lo que respecta al suministro de energía, ya que en general dependen de las importaciones de combustibles fósiles para la producción de electricidad, el transporte y la calefacción;
32. Considera que el uso de la energía renovable, incluida la energía de las mareas, debe ser una prioridad que aporte ventajas sustanciales a las islas, teniendo en cuenta las necesidades de las comunidades locales, en particular la conservación de la arquitectura tradicional de las islas y los hábitats locales; solicita, por tanto, que se apoye el desarrollo de una amplia gama de fuentes de energía renovables sobre la base de las características geográficas de las islas; acoge con satisfacción los programas de producción de hidrógeno verde emprendidos por las islas;
33. Pide que se establezca un objetivo de autonomía energética para todas las islas europeas basado en las energías renovables y respaldado con los recursos financieros necesarios, por medio de la eliminación progresiva de los combustibles fósiles y la introducción de medidas para aumentar el potencial de las energías sostenibles y renovables; pide una mayor investigación para lograr que la energía oceánica sea más asequible y se ajuste mejor a las características geográficas de las diferentes cuencas marítimas;
34. Subraya que, con el fin de alcanzar una transición medioambiental eficaz, es fundamental reforzar la capacidad administrativa de las instituciones locales de las islas europeas y desarrollar su potencial como motores de competitividad económica, social y territorial y como promotoras de una conducta respetuosa con el clima entre los ciudadanos; recuerda que esta transición también depende de políticas e iniciativas de investigación e innovación sólidas que fomenten la colaboración entre las partes interesadas locales, promoviendo al mismo tiempo una mayor utilización de las instalaciones de investigación en los territorios insulares;
35. Recuerda a los Estados miembros que sus planes nacionales de transición, previstos en el Fondo de Transición Justa, deben incluir un estudio y un análisis específicos en relación con cada una de sus islas;

Desarrollo económico y social

36. Destaca la importancia de apoyar el tejido económico local de las islas europeas, en particular las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (pymes);
37. Pide a los Estados miembros que utilicen fondos del Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y del Fondo Europeo de Desarrollo Regional para apoyar la creación de empleo de calidad, promover la conciliación entre la vida profesional y la vida privada y ofrecer oportunidades de empleo en las regiones en riesgo de despoblación, prestando especial atención a la mejora de la participación de las mujeres en el mercado laboral; subraya la importancia de los servicios de asesoramiento, el aprendizaje permanente y los programas para la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional de los trabajadores de todas las edades;
38. Pide que se adopten medidas urgentes para limitar la despoblación de las islas, así como la fuga de cerebros y capacidades, y para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, en particular mejorando la accesibilidad para los grupos vulnerables, apoyar a las empresas locales y proteger los empleos, y para abordar el envejecimiento de la población; pide que se estimule del mismo modo el desarrollo de centros de formación, perfeccionamiento profesional, mejora de las capacidades, desarrollo emprendedor, innovador y sostenible, y empleo para los residentes de las islas, en particular para las mujeres, cuya tasa de desempleo es más elevada que la de los hombres en casi todas las islas de la Unión, y los jóvenes;
39. Hace hincapié en la necesidad de extender el acuerdo del Consejo, de 7 de diciembre de 2021, relativo a la propuesta de actualización de las normas de la Unión en lo que respecta a los tipos del IVA a todas las zonas insulares de la Unión, cuando proceda;
40. Recuerda que la crisis de la COVID-19 ha puesto de manifiesto las fragilidades de muchas islas europeas en materia de salud; subraya, por tanto, la importancia de desarrollar y mejorar las infraestructuras sanitarias y el acceso a la asistencia y de prestar apoyo para fomentar el establecimiento de profesionales sanitarios, en particular en los territorios insulares más remotos;
41. Subraya la necesidad de fomentar, a escala local, la estrecha cooperación, la movilidad y los intercambios de conocimientos entre las instituciones de educación, investigación e innovación tecnológica, las empresas y los ciudadanos; pide a la Comisión, por tanto, que garantice que los habitantes de las islas europeas, en especial las más alejadas del continente, puedan participar de forma plena y equitativa en los programas de movilidad europeos, como Erasmus+, el Cuerpo Europeo de Solidaridad, DiscoverEU o el futuro programa ALMA («Aim, Learn, Master, Achieve»);

42. Recuerda la importancia de programas de la Unión como la Garantía Juvenil; pide a los Estados miembros que apliquen rápidamente este programa, en estrecha consonancia con los fondos de la Unión, como el FSE+, para hacer frente a la situación de los jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación, con especial preocupación por las personas que viven en zonas rurales y regiones con limitaciones naturales o demográficas en sus mercados laborales, incluidas las islas, con el fin de garantizar que todos los jóvenes menores de 30 años reciban una buena oferta de empleo, educación continua, educación profesional o formación profesional, que puedan desarrollar las capacidades necesarias para oportunidades de empleo en una amplia gama de sectores, o que se les ofrezca una formación como aprendices o un período de prácticas, con remuneración, en un plazo de cuatro meses desde que se quedaron sin empleo o acabaron la educación formal;
43. Acoge con satisfacción los esfuerzos para hacer que la Garantía Juvenil sea más inclusiva y evitar cualquier forma de discriminación, en particular hacia los jóvenes que viven en zonas remotas, rurales o urbanas desfavorecidas o en territorios de ultramar y regiones insulares;

Cultura

44. Considera que la cultura y el desarrollo del sector cultural en las islas son fundamentales; considera que las identidades culturales y lingüísticas de las islas deben ser protegidas y promovidas, en particular en contextos educativos, ya que contribuyen a generar valor para las islas y para toda la Unión en muchos ámbitos;
45. Pide a la Comisión que haga del 2024 el Año Europeo de las Islas;

Agricultura y pesca

46. Pide a la Comisión que valore la necesidad de un reglamento en el que se dispongan medidas específicas en el ámbito de la agricultura para todas las islas de nivel NUTS 2 y NUTS 3, con el fin de lograr la autonomía alimentaria y aumentar la competitividad de sus producciones, sin perjuicio de los instrumentos existentes, como el Programa de opciones específicas por la lejanía y la insularidad (POSEI) y el Reglamento por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las islas menores del mar Egeo[1];

---

[1] Reglamento (UE) n.º 229/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2013, por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las islas menores del mar Egeo (DO L 78 de 20.3.2013, p. 41).

47. Pide que se adopten medidas destinadas a superar el desfase económico entre las zonas de interior y las regiones costeras, que persiste con mucha frecuencia en los territorios insulares;
48. Señala que la agricultura y los productos alimenticios de las islas son de una calidad única debido a las condiciones microclimáticas y topográficas de las islas; destaca la necesidad de promover el consumo de productos agrícolas de las regiones insulares y periféricas por medio de la política de cohesión; insta a la Comisión y a los Estados miembros a que desarrollen soluciones sostenibles para transportar productos agrícolas entre la mayoría de las islas y el continente; opina que esto aumentará la competitividad, en particular de las islas más pequeñas, y fortalecerá a los pequeños agricultores;
49. Insiste en la necesidad de aumentar el apoyo al desarrollo sostenible de las islas, dentro de los límites ecológicos y del respeto de un entorno terrestre y marino sano, a la agricultura, la gestión y conservación forestales, la ganadería, la acuicultura, la pesca sostenibles, la producción local y la economía azul, también a través de programas de cooperación europea; considera necesario reforzar el apoyo de la Unión a la modernización de la actividad agrícola en las islas, entre otras cosas mediante el fomento de la agricultura de precisión, a fin de ayudar a esas regiones a alcanzar los objetivos del Pacto Verde Europeo;
50. Señala que el desfase del desarrollo que sufren las zonas rurales insulares se ve aún más acentuado por el hecho de que, dado que la mayoría de las islas carecen de ciudades dinámicas, no pueden beneficiarse del efecto económico colateral de las ciudades; observa que esto da lugar a una disminución de la competitividad, especialmente en lo que respecta a la capacidad de las pymes de explorar las economías de escala;
51. Hace hincapié en la importancia de la ordenación del territorio centrada en un uso eficaz y eficiente del suelo;
52. Destaca la importancia de llegar a los habitantes de las zonas rurales y remotas y hacer que las oportunidades de mejora de las capacidades y de reciclaje profesional sean más accesibles y estén diseñadas para quienes trabajan en la agricultura, la pesca, la silvicultura y otros empleos en estas regiones, así como de proporcionarles las capacidades ecológicas y digitales y todas las demás capacidades necesarias para permitirles aprovechar mejor las oportunidades presentes y futuras que ofrecen la economía verde y azul y realizar una contribución importante a la conservación del medio ambiente;
53. Destaca la ausencia de soluciones sostenibles para el transporte de productos agrícolas entre la mayoría de las islas y el continente, así como para la exportación y la importación de productos agrícolas desde y hacia las islas, y pide a la Comisión y a los Estados miembros que apoyen, en sus planes de

desarrollo para las islas de la Unión, los proyectos innovadores para crear unas conexiones más ecológicas;

54. Pide a los Estados miembros que utilicen todos los instrumentos disponibles en el marco de la política de cohesión y que identifiquen y promuevan las oportunidades de complementariedad y sinergias entre los distintos fondos y políticas europeas, con el fin de reforzar la seguridad alimentaria y la autosostenibilidad de las islas, en particular fomentando del uso de fuentes de energía renovables, y hacer de la islas parte integrante de la transición hacia sistemas alimentarios sostenibles y circulares y zonas rurales inteligentes, de tal manera que las desventajas geográficas se conviertan en oportunidades; opina que fomentar el papel de las islas en la cadena alimentaria sostenible mediante los instrumentos políticos de la Unión, incluida la política de cohesión, podría generar nuevas oportunidades de empleo y reducir la tendencia a la despoblación en las regiones insulares;
55. Destaca la necesidad de apoyar cadenas de suministro cortas remuneradoras y respetuosas con el medio ambiente, así como el desarrollo de un sector agrícola que dé prioridad a las producciones tradicionales de alto valor añadido, el consumo local y las soluciones ecológicas, y contribuya a lograr la autonomía alimentaria;
56. Destaca la necesidad de seguir aplicando la Declaración de Cork II «Una vida mejor en el medio rural» para analizar los actuales retos y oportunidades a los que se enfrentan las islas europeas; pide que la visión a largo plazo para las zonas rurales integre específicamente las particularidades de las regiones ultraperiféricas y las islas del Egeo; pide a la Comisión que fomente la elaboración de políticas sobre la insularidad durante los procesos de planificación regional para apoyar la agricultura, la producción alimentaria y el agroturismo sostenibles, la economía azul y la conectividad, en particular mediante fondos complementarios a los del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), así como para combatir el cambio climático, proteger la biodiversidad, introducir la economía circular y fomentar la transición hacia las energías renovables; pide a la Comisión, asimismo, que calcule el coste real de la insularidad y la doble insularidad de las regiones de los archipiélagos, teniendo en cuenta las vulnerabilidades y los puntos fuertes de las regiones insulares, en particular de las regiones ultraperiféricas; considera que debería tenerse en cuenta el coste real de la insularidad de las regiones insulares en la política de cohesión de la Unión, al mismo tiempo que debería realizarse una evaluación de impacto de las iniciativas y acciones de la Unión en las islas sobre la base de datos actualizados y armonizados; resalta que el observatorio rural brinda una oportunidad única de producir datos de alta

calidad, adecuados y actualizados para los territorios insulares, centrados, entre otras cosas, en el acceso a la tierra y que sienten las bases para un desarrollo agrícola y económico integral de las islas;

57. Considera que el transporte de animales vivos debe seguir realizándose por mar, habida cuenta de la fuerte dependencia de su exportación para el sector agrícola de algunas islas, principalmente de las más pequeñas, que no pueden transportar canales de animales debido a su pequeño tamaño y a la consiguiente falta de infraestructuras;
58. Considera necesario reforzar el apoyo de la Unión a la modernización de la actividad agrícola en las islas, entre otras cosas mediante el fomento de la agricultura de precisión, a fin de ayudar a esas regiones a alcanzar los objetivos del Pacto Verde Europeo;
59. Señala, no obstante, que, dado que la Estrategia «De la Granja a la Mesa» limita aún más el uso de productos fitosanitarios en la Unión, deben tenerse asimismo en cuenta las especificidades de los cultivos tropicales y subtropicales en las regiones ultraperiféricas y debe limitarse el acceso a los mercados de la Unión de los productos que no cumplan las normas de la Unión;
60. Considera que, específicamente en lo que respecta a las regiones ultraperiféricas, la cohesión de la Unión debe perseguirse mediante: el refuerzo del artículo 349 del TFUE, principalmente consolidando el «acervo de la Unión» aplicable en dichas regiones; el mantenimiento y el refuerzo del POSEI y de su presupuesto, principalmente extendiéndolo a otros sectores más allá de la agricultura, como la pesca, el transporte, el turismo, etc.; y la garantía de otorgar un trato diferenciado a los productos de las regiones ultraperiféricas en la renegociación de todos los acuerdos de asociación económica y acuerdos de libre comercio, así como la protección total en dichas negociaciones de los productos agrícolas delicados, como el plátano, el tomate, el azúcar y la leche;
61. Solicita que se refuercen los mecanismos específicos en el marco de la PAC a través del POSEI para permitir la reducción de la dependencia de las regiones ultraperiféricas de las importaciones agrícolas y agroalimentarias y fortalecer la seguridad alimentaria y la capacidad de estas regiones para acceder a sus mercados, sean internos de su propio territorio o de otra parte de la Unión; pide, en este sentido, un aumento en el presupuesto del POSEI a partir de 2027 para satisfacer las crecientes necesidades de estas regiones remotas e insulares y desarrollar su producción local, dado que deben hacer frente a importantes costes de producción adicionales;
62. Pide a la Comisión que mantenga la tasa de cofinanciación a largo plazo para las regiones ultraperiféricas en el 85 % para el Feader, a fin de garantizar

el desarrollo socioeconómico de esos territorios y aliviar así los problemas derivados de su ubicación remota;

63. Pide que se exija el riguroso cumplimiento de las normas medioambientales y sociales europeas aplicables a las mercancías tropicales procedentes de países no pertenecientes a la Unión y que se instauren de forma sistemática cuotas a la importación de productos tropicales originarios de estos países, sobre la base de los flujos existentes; considera que se deben introducir mecanismos de vigilancia y sanción específicos para controlar la observancia de estas condiciones; recomienda que se imponga el principio de conformidad a las importaciones de países no pertenecientes a la Unión, en particular a los productos ecológicos;
64. Reconoce que las regiones costeras y las ultraperiféricas dependen históricamente de la pesca y deben beneficiarse de una ayuda financiera para consolidar el empleo en el sector pesquero y desarrollar nuevos sectores, así como para crear nuevos puestos de trabajo, en particular en la pesca artesanal; pide a los Estados miembros que establezcan políticas para proteger los puestos de trabajo existentes, crear diferentes puestos de trabajo nuevos y promover la digitalización; destaca la importancia de evitar todo tipo de discriminación en el mercado laboral y de proteger y apoyar a los grupos vulnerables y desfavorecidos; apoya el uso combinado de los Fondos Estructurales y de Inversión para crear sinergias, evitando al mismo tiempo las duplicaciones;
65. Manifiesta su gran preocupación por la salud física y mental de los trabajadores de la industria pesquera, que a menudo está en riesgo, no solo por la peligrosidad inherente del trabajo en alta mar, sino también por la utilización de embarcaciones que no cumplen la normativa de seguridad en vigor, lo que aumenta su exposición a sufrir accidentes de trabajo, en particular accidentes graves; pide, por tanto, a las autoridades competentes que garanticen unas condiciones laborales seguras y dignas para todos los trabajadores del sector, así como unas condiciones de competencia equitativas y una competencia leal entre las empresas del sector pesquero en todo el mundo, sin rebajar las normas europeas; pide a los Estados miembros que presten la ayuda adecuada para la mejora de la seguridad y las condiciones de trabajo de la flota con respeto de los requisitos de sostenibilidad medioambientales y prestando especial atención a la pesca artesanal, en particular en la regiones insulares y ultraperiféricas, donde la media de edad de las embarcaciones es considerablemente más alta que en la pesca industrial; acoge con satisfacción la iniciativa de la Comisión de llegar a un acuerdo cobre la seguridad de los buques pesqueros;

Turismo

66. Señala que el sector turístico es el principal factor que contribuye al crecimiento económico de las regiones insulares en términos de ingresos y empleo; pide, por tanto, a la Comisión que proporcione un apoyo financiero específico complementario para el turismo sostenible en las islas, a fin de solucionar el problema del turismo estacional y apoyar proyectos piloto innovadores para promover soluciones más ecológicas y digitales en consonancia con los objetivos del Pacto Verde Europeo, y que ayude a las islas altamente dependientes del turismo a diversificar sus economías; pide a la Comisión, asimismo, que cree una etiqueta europea de turismo sostenible para impulsar los puntos fuertes y los esfuerzos de las islas y las regiones insulares en este ámbito;
67. Destaca la necesidad de reforzar el enfoque integrado de desarrollo territorial de las islas, como las inversiones territoriales integradas y el desarrollo local comunitario, así como iniciativas como las relativas a los pueblos inteligentes y los centros europeos de innovación digital con respecto a las islas, con el fin de apoyar la agricultura y la producción alimentaria sostenibles, prestando especial atención a las prácticas respetuosas con el medio ambiente, así como al agroturismo sostenible; destaca la importancia de promover un uso inteligente de la energía y el agua para garantizar que las islas saquen el máximo provecho de sus escasos recursos;

Acceso a los servicios públicos

68. Pide que se desarrollen y mejoren las infraestructuras de transporte de las islas, con el fin de fomentar el transporte sostenible, y que se apoye la modernización y la ecologización de las infraestructuras viarias, aeroportuarias y portuarias, garantizando al mismo tiempo una transición socialmente justa; pide, en particular, que se apoye el transporte público y privado respetuoso con el medio ambiente;
69. Pide que se dé prioridad a una mayor inversión en infraestructuras básicas que mejoren el acceso de todos los hogares al agua potable y a los servicios de saneamiento;
70. Subraya la necesidad de garantizar la continuidad territorial de todas las islas a través del transporte marítimo y aéreo sostenible, velando estrictamente por evitar las situaciones de monopolio, salvo en los casos de escasez de servicios regulares de transporte en una situación de libre competencia, que requieren que se recurra a acuerdos de servicio público; subraya la importancia de reducir los costes del transporte de pasajeros y mercancías, en particular

ofreciendo tarifas reducidas a los residentes, y de garantizar la seguridad y la adecuación de los puentes terrestres y las conexiones por carretera;

71. Pide a la Comisión que garantice que el programa de trabajo 2021–2023 del Mecanismo «Conectar Europa» y los programas europeos de cooperación contribuyan a la accesibilidad territorial de las islas; señala que mejorar la accesibilidad de las islas y desarrollar conexiones de transporte sostenibles hacia y entre ellas es crucial para su desarrollo y para la prestación de servicios públicos esenciales como la educación, la sanidad y la asistencia social; considera que las mejoras de este tipo no deben limitarse al continente ni, en su caso, a los Estados miembros de la Unión;
72. Subraya, en especial en el contexto de la crisis de la pandemia de COVID–19, la importancia de mejorar las infraestructuras sanitarias, reforzar los servicios de telemedicina y telepsiquiatría y mejorar la prestación de asistencia sanitaria primaria y el acceso a medicamentos en las islas de la Unión;
73. Subraya que la igualdad de oportunidades para todos es fundamental, y pide a la Comisión y a los Estados miembros que den prioridad a las medidas para colmar la brecha de competencias digitales, garantizando que las regiones vulnerables, incluidas las zonas rurales y remotas y los ciudadanos desfavorecidos, tengan acceso a la educación y la formación digitales y al equipo informático mínimo requerido y dispongan de un acceso generalizado a internet, así como de apoyo digital y de otras herramientas de aprendizaje tecnológico; subraya que debe prestarse apoyo a estos grupos para aumentar las capacidades digitales que necesitan para prosperar y evitar la profundización de las desigualdades, garantizando que nadie se quede atrás;
74. Subraya que la digitalización y la conectividad digital eficiente para las islas son una prioridad absoluta, en particular para contribuir a superar las desventajas geográficas a las que se enfrentan y mejorar la oferta de tecnologías e infraestructuras digitales, los servicios de educación y formación, así como la sanidad electrónica, en particular la telemedicina y la telepsiquiatría, y otros servicios gubernamentales esenciales para los ciudadanos y las pymes, que tienen efectos positivos para las estrategias y las operaciones empresariales;
75. Subraya la importancia de mantener las infraestructuras digitales que conectan las islas de la Unión con el resto del mundo, concretamente destinando fondos europeos suficientes para la sustitución de los cables submarinos obsoletos;
76. Considera que, sobre todo en las islas pequeñas, las pymes tienen dificultades para acceder fácilmente a toda la información relativa a la promoción del emprendimiento, al desarrollo de capacidades y a las oportunidades financiadas por la Unión; pide, en este sentido, que se ofrezcan mayor apoyo financiero, así como mejores sesiones informativas, servicios de asesoramiento y formación a medida;

Migración

77. Observa que algunas islas se enfrentan a la llegada de un gran número de migrantes, que a veces superan con creces a la propia población local, y que no están en situación de poder suministrar los medios necesarios de acogida y ayuda;
78. Llama la atención sobre la presión específica y desproporcionada que recae en los sistemas de asilo y acogida en las islas, las islas periféricas y las regiones ultraperiféricas; pide que el plan de acción europeo para las islas reconozca esta realidad con respecto al asilo y la migración, que requiere soluciones coordinadas a escala europea que respeten el bienestar y la dignidad de las personas, abordando al mismo tiempo la presión;

Reevaluación de los regímenes de ayudas estatales y las medidas destinadas a reducir el déficit de desarrollo

79. Pide a la Comisión que elabore un análisis del volumen de las ayudas estatales concedidas a las empresas establecidas en las islas de la Unión; considera que es ineludible, a pesar de los esfuerzos realizados por la Unión y los Estados miembros, determinar si las empresas situadas en los territorios insulares han podido beneficiarse de dichas medidas y en qué medida y reevaluar las normas sobre ayudas estatales en consecuencia; subraya, en este sentido, la importancia de flexibilizar las ayudas estatales a las empresas de transporte aéreo y marítimo en estos territorios insulares, dada su total dependencia de estos medios de transporte;
80. Pide que toda futura revisión del marco legislativo relativo a las ayudas estatales se someta a estudios de impacto basados en indicadores específicos que permitan evaluar el retraso de la competitividad de las economías de las regiones insulares, también en lo relativo a las consecuencias del paquete legislativo de medidas «Objetivo 55» en dichos territorios, y diseñar un régimen degresivo específico para los territorios insulares cuando las medidas extraordinarias previstas en el marco temporal de las ayudas estatales finalicen después del 31 de diciembre de 2021;
81. Pide que se cree una subcategoría «islas», dadas sus características diferenciadas, con respecto a la aplicación de las normas sobre las ayudas estatales de ámbito regional para el período 2021–2027, y que se supriman los límites «de minimis» para las islas y las regiones ultraperiféricas europeas, por encima de los cuales se exige la autorización de la Comisión;

82. Subraya la necesidad de un enfoque más flexible para garantizar un despliegue más eficaz de la financiación europea en los territorios insulares y las regiones ultraperiféricas, sin comprometer las normas de calidad y los procedimientos de supervisión pertinentes;
83. Observa que la actual norma de minimis restringe la competitividad y plantea dificultades en las islas y las regiones ultraperiféricas europeas; opina que todas las islas de la Unión deben quedar exentas de los límites aplicables de la norma de minimis, de modo que se vean menos perjudicadas; pide, asimismo, a la Comisión que adapte las normas sobre ayudas estatales para garantizar que las ayudas para poner remedio a la insularidad no se consideren ayudas estatales sino una compensación para colocar a las islas y regiones ultraperiféricas europeas en pie de igualdad con sus homólogas continentales;
84. Pide que vuelva a evaluarse el criterio de la distancia (150 km) utilizado para clasificar a las islas como regiones fronterizas que pueden optar a la financiación de los programas de cooperación transfronteriza en el marco del objetivo de cooperación territorial de la política de cohesión o en el marco de la política europea de vecindad, teniendo en cuenta la situación de las islas; considera que, en caso de que sea necesario fijar algún tipo de límite, sería más conveniente, en el caso de las regiones insulares, aplicar la condición de territorio transfronterizo a escala de la cuenca marítima;

Una política de la Unión específica y adaptada a las islas

85. Subraya que la falta de datos estadísticos acerca de las islas dificulta la elaboración de políticas específicas; pide a la Comisión que cree un Instituto Europeo de Territorios Desfavorecidos, en relación con el artículo 174 del TFUE, que se encargue de recopilar datos estadísticos fiables y agregados, incluidos datos desglosados por género, que se actualicen periódicamente con criterios armonizados a todos los niveles administrativos; pide a la Comisión que mejore la recogida de datos estadísticos sobre las islas europeas y que introduzca una verificación territorial en las evaluaciones de impacto de sus propuestas, con el fin de desarrollar políticas específicas y evaluar cómo afectaría la legislación propuesta a los ciudadanos y las empresas en las distintas regiones;
86. Resalta que, en la actualidad, no todas las islas están cubiertas por la legislación de la Unión en materia de clasificación territorial; pide a la Comisión que inicie

un debate al respecto, con vistas a incluir a las islas en la nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas y que considere la posibilidad de crear un programa similar a la Iniciativa Urbana Europea para apoyar las asociaciones entre las islas europeas, con el fin de establecer enfoques innovadores para los problemas específicos de las islas, compartir las mejores prácticas y aplicar soluciones beneficiosas para los ciudadanos y las empresas;

87. Pide a la Comisión que tome nota de los estudios ya elaborados por las islas europeas en relación con los retos y los costes adicionales vinculados a la insularidad, y que realice análisis interdisciplinarios que abarquen las características demográficas, geográficas, económicas, sociales y medioambientales de los territorios insulares, con el objetivo de garantizar que estas regiones no sufran ninguna desventaja competitiva vinculada a su condición geográfica;
88. Pide la creación de una partida presupuestaria adicional, destinada a ayudar a las islas europeas a superar los desafíos y las disparidades a las que se enfrentan y a cubrir los sobrecostes relacionados con las islas europeas en el marco de la futura política de cohesión; sugiere que se amplíe el punto de contacto insular mediante la creación de un grupo de trabajo para las islas en el seno de la Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión;
89. Pide a la Comisión que considere la asignación del presupuesto en función del PIB per cápita con el fin de cubrir todas las disparidades entre las islas;

Un pacto de las islas y un plan de acción europeo para las islas

90. Pide a la Comisión que realice una valoración dinámica del artículo 174 del TFUE y que se base en este artículo para crear una auténtica Agenda insular europea y que cree una estrategia europea para las islas, basada en el presente informe, que esté en consonancia con las necesidades locales y las realidades sobre el terreno y en la que se tengan en cuenta las particularidades de cada una de las cuencas marítimas de la Unión Europea; pide a la Comisión que realice un estudio sobre las diversas situaciones de los territorios insulares y que se plantee una estrategia para las islas con propuestas concretas;
91. Pide que se elabore y se ponga en práctica lo antes posible un pacto de las islas, con la participación de las principales partes interesadas, a saber, las autoridades nacionales, regionales y locales, los agentes económicos

y sociales, la sociedad civil, el mundo académico y las organizaciones no gubernamentales, siguiendo los pasos del pacto urbano y el futuro pacto rural;

92. Subraya que el diálogo con las comunidades insulares y entre estas es esencial para fomentar la proximidad al proyecto europeo, tender puentes entre culturas, estimular el interés por los procesos de toma de decisiones y promover la construcción de la propia Unión Europea;
93. Encarga a su presidenta que transmita la presente Resolución al Consejo, a la Comisión, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y a los Parlamentos nacionales y regionales de los Estados miembros.

ANEXO IV

DICTAMEN DEL COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES: HACIA UN USO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES EN EL CONTEXTO INSULAR MEDITERRÁNEO*

Ponente: Francina ARMENGOL I SOCIAS (ES/PSE), presidenta del Gobierno de les Illes Balears

RECOMENDACIONES POLÍTICAS
EL COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES

Introducción: las islas mediterráneas y sus retos específicos

1. recuerda que las islas europeas del Mediterráneo concentran el 95 % de los habitantes insulares de la Unión Europea (UE) y que, junto con el resto de islas de la cuenca, comparten retos, problemas y limitaciones comunes que dificultan su desarrollo económico;
2. señala que los Tratados de la Unión Europea no recogen medidas específicas sobre la insularidad distintas de las contempladas en el contexto de las regiones ultraperiféricas, aunque su situación especial se basa casi en su totalidad en el principio de insularidad;
3. admite que los territorios insulares en el contexto del Mediterráneo constituyen realidades económicas, administrativas, culturales y sociales heterogéneas. No obstante, comparten retos y problemas comunes que, en una cuenca tan fragmentada como la mediterránea, deben abordarse en un ámbito conjunto específico;
4. reconoce que la crisis sanitaria actual provocada por el COVID-19 ha puesto de relieve la especial vulnerabilidad de los territorios insulares, que cuentan con recursos escasos;

* DOUE núm. C 440, de 18 de diciembre de 2020.

5. celebra que la Comisión Europea avance hacia un Pacto Verde y un marco de transición justa que permita un desarrollo socioeconómico de las islas del Mediterráneo y se alinee con los Objetivos de Desarrollo Sostenible;
6. reconoce la riqueza excepcional de los ecosistemas insulares mediterráneos y su especial vulnerabilidad en el marco del desarrollo socioeconómico actual y de cambio climático, siendo la gestión sostenible de sus escasos recursos naturales el principal reto de estos territorios;
7. considera que la Comisión Europea, a la luz de la elevada vulnerabilidad ambiental y climática de los territorios insulares mediterráneos, debería tener en cuenta la condición geográfica y socioeconómica específica de las islas mediterráneas al establecer la trayectoria para alcanzar el objetivo de neutralidad climática;
8. subraya que, pese a las dificultades específicas a las que se enfrentan, si se establecen medidas legislativas específicas y un marco financiero adecuado, estos territorios insulares mediterráneos constituyen magníficos laboratorios para los diferentes procesos de transición ecológica emprendidos por la UE;
9. solicita a los Estados miembros de la UE y a la Unión por el Mediterráneo que colaboren para lograr una declaración ministerial sobre el contexto insular mediterráneo, reconociendo a las islas mediterráneas como un área especial dentro de la UE, con necesidades concretas y una cultura, un patrimonio y un medio ambiente únicos que deben gestionarse y protegerse de manera específica y mancomunada;
10. solicita a los Estados miembros, a la Comisión Europea y a la Unión por el Mediterráneo que, dada su condición de frontera entre Europa y África, se tenga en cuenta a las islas de la cuenca en el desarrollo e implementación de la política europea de vecindad;
11. resalta que una sólida cohesión territorial entre las islas europeas del Mediterráneo contribuirá también a reforzar la posición fronteriza de la Unión, ofreciendo además una sólida contraparte para fortalecer la cooperación con los territorios de los socios mediterráneos de la UE;
12. insiste en que, pese a las claras similitudes en cuanto a sus condiciones generales a nivel social, económico y geográfico con las regiones ultraperiféricas de la UE, las islas mediterráneas no benefician de un tratamiento específico que permita hacer frente a las contingencias geográficas permanentes para su desarrollo económico y social reconocidas en el artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE);
13. apunta que el artículo 174 del TFUE debería aplicarse desde las primeras etapas del proceso de toma de decisiones, incluyendo medidas compensatorias específicas para superar los retos y las restricciones derivadas de la condición insular mediterránea;

Escasez de recursos naturales en el contexto insular mediterráneo

14. indica que un factor común a todas las islas del Mediterráneo es la existencia de unos activos ambientales cada vez más precarios: territorio reducido con gran multiplicación de usos, recursos hídricos limitados, alta dependencia energética de combustibles fósiles, así como la elevada fragilidad y el debilitamiento de sus ecosistemas;
15. insiste en que el principal recurso escaso de las islas es el territorio, siendo más severa esta situación en las regiones con una dimensión espacial reducida donde la expansión física genera procesos de congestión más acelerados y visibles;
16. recuerda que las islas del Mediterráneo son en su mayoría energéticamente dependientes del continente y de un aprovisionamiento exterior en combustibles fósiles, y aplaude las acciones llevadas a cabo por la UE para su descarbonización;
17. recuerda que las zonas insulares del Mediterráneo suelen presentar unos recursos hídricos limitados, en muchas ocasiones afectados por la sobreexplotación, que tienden a concluir en su agotamiento, contaminación y salinización;
18. considera que, si bien es cierto que muchas islas del mediterráneo han apostado por la desalación como mecanismo para garantizar el suministro de agua, el eje central de la política hidráulica debería recaer en políticas de demanda (como son el ahorro, la reutilización, la mejora en la eficiencia en el uso y en la asignación del recurso), y en políticas de conservación, protección y gestión integral de los recursos hídricos;
19. señala que, debido a las características específicas de sus infraestructuras y de sus posibilidades reales de acceso al mercado energético europeo, las islas mediterráneas afrontan importantes costes adicionales de producción de energía y costes ligados a la reconversión y reestructuración de sus sectores económicos;
20. recuerda que la cuenca Mediterránea es un punto candente de biodiversidad a nivel mundial, siendo el número de endemismos especialmente alto en sus regiones insulares;
21. observa que en las islas mediterráneas se hallan representados numerosos hábitats de interés comunitario, algunos de ellos prioritarios, que se encuentran amenazados por una elevada presión antrópica, la degradación de los hábitats y la llegada de especies exóticas e invasoras que desequilibran los ecosistemas;

22. considera que la UE debería desarrollar medidas de protección ambiental específicas para las islas mediterráneas, ya que estas poseen una biodiversidad terrestre y marina única y, por lo tanto, requieren políticas de desarrollo sostenible y medidas de protección ambiental adaptadas;

Las actividades socioeconómicas y su impacto en los recursos naturales

23. hace hincapié en que las islas mediterráneas presentan una estructura económica muy especializada, bien en el sector primario (agricultura y pesca), o en el terciario (turismo), lo cual fragiliza mucho su estructura productiva en un contexto socioeconómico europeo y global altamente competitivo;
24. subraya que el sector agroalimentario es estratégico en las islas mediterráneas para lograr una mayor sostenibilidad de los recursos naturales, habida cuenta de su gran relevancia a nivel territorial, por el porcentaje importante del territorio que ocupa su actividad, y como fuente de alimentos para la población;
25. insta a la Comisión Europea y a los Estados miembros a mejorar la resiliencia del sistema agroalimentario de las islas mediterráneas, que permita un grado de soberanía alimentaria suficiente para hacer frente a eventualidades como desastres naturales, conflictos político-sociales o situaciones de crisis sanitarias, como la del COVID-19, que imposibiliten el suministro desde el exterior;
26. resalta la sobreexplotación de algunas de las poblaciones de peces en el Mediterráneo y urge a desarrollar planes adaptados de gestión pesquera para la cuenca mediterránea, que sirvan para mejorar e innovar las flotas pesqueras locales y los sistemas de cría a mar abierto, integrando las modalidades de gestión tradicionales con las más innovadoras;
27. observa la importancia que reviste la pesca a pequeña escala para el ecosistema económico de las comunidades costeras mediterráneas, e invita a las islas mediterráneas a estudiar modelos de cogestión pesquera que involucren a los diferentes sectores socioeconómicos implicados. Entre ellos, cabe destacar, por su importancia, el fomento del turismo de pesca y el turismo medioambiental en el mar, que requieren competencias específicas;
28. considera que la creación de nuevas áreas marinas protegidas (AMP) en las islas debería acompañarse paralelamente de estrategias económicas innovadoras en aras de un uso sostenible de los recursos haliéuticos entre los gestores

de las AMP, los representantes del sector pesquero y los representantes del sector turístico;

29. destaca que las islas mediterráneas, en su mayoría, no desarrollan un sector industrial debido a su escasa productividad, relacionada con la falta de materias primas, a los elevados costes de producción y a los problemas logísticos en el transporte;
30. subraya que, en general, el alto grado de especificidad de la demanda de servicios y la especialización en la oferta turística hacen que estas economías sean más frágiles que las continentales, mostrando una evolución económica muy condicionada por las coyunturas internacionales; subraya que, en general, la alta especialización e internacionalización de las islas mediterráneas en el sector servicios hace que estas economías sean más frágiles que las continentales, mostrando una evolución económica muy condicionada por las coyunturas internacionales –sirva de ejemplo la crisis sanitaria provocada por la expansión del COVID-19 a nivel mundial y su especial afectación a las economías insulares mediterráneas, muy dependientes en su gran mayoría del sector servicios;
31. 31. insta a la Comisión Europea y a los Estados miembros a tener en cuenta la existencia de una elevada población flotante en las islas mediterráneas que multiplica las necesidades en infraestructura de la población residente y tensa la demanda de servicios públicos de todo tipo;
32. considera que el despliegue del Plan de Acción de la UE para la Economía Circular debería incluir medidas específicas que tengan en cuenta la existencia de una elevada población flotante vinculada a los flujos turísticos y la alta terciarización de muchas de las economías insulares mediterráneas;
33. solicita a la Comisión Europea y a los Estados miembros que apoyen el intercambio de buenas prácticas en materia de turismo sostenible en las islas del Mediterráneo, como ahora los programas desplegados en el marco del Interreg MED[1];
34. pone de relieve el bajo nivel de capacitación de las regiones insulares mediterráneas en relación con la media de la Unión Europea, sobre todo en formación postsecundaria y profesional, estimula el abandono escolar prematuro y un ingreso precoz en el mercado de trabajo en economías altamente terciarizadas;

---

1 Por ejemplo, se han desarrollado proyectos como Blueislands, Mitomed+, Wintermed o Smartmed.

35. hace hincapié en que las islas, en general, dependen en gran medida del transporte aéreo y marítimo, e insta a la Comisión Europea a que considere adecuadamente sus características específicas[2];
36. destaca que el transporte de mercancías es entre dos y cuatro veces más caro que en el continente[3], constituyendo un factor crucial que incide directamente sobre la competitividad de las producciones insulares;
37. propone la revisión de las normas sobre ayudas estatales aplicables al territorio de las islas mediterráneas con vistas a reconocer su especificidad y adaptarse a sus contingencias;
38. destaca la necesidad de desarrollar Indicadores Sintéticos de Sostenibilidad, que incorporen, de forma holística, parámetros económicos relacionados con indicadores económico-ambientales y económico-sociales, y que se centren en condicionantes biofísicos;
39. señala que la aplicación de la Directiva (UE) 2016/802 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativa a la reducción del contenido de azufre de determinados combustibles líquidos[4], si bien persigue objetivos importantes de protección del medio ambiente, ha dado lugar a un aumento significativo del coste de los servicios de transporte marítimo, que ha repercutido en los ciudadanos y las empresas insulares. En este sentido, insta a la Comisión a que adopte excepciones temporales en el ámbito de las ayudas estatales para las autoridades insulares regionales y locales que deseen intervenir en el sector del transporte marítimo;

Un nuevo modelo de gobernanza en el marco insular mediterráneo

40. destaca la importancia de establecer una gobernanza multinivel, que permita que los niveles locales, regionales, estatales y supraestatales de gobernanza

---

2 Este punto recoge el mensaje del Dictamen titulado *Una estrategia europea para un mayor crecimiento y empleo en el turismo costero y marítimo*, ponente: Vasco Ilídio Alves Cordeiro (PT/PSE) (https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/cor-2014-02645-00-00-ac-tra-es.doc/content).

3 PLANISTAT EUROPE-BRADLEY DUNBAR ASS., Informe definitivo. 2000. CE. 16. 0. AT. 118. *Analysis of the island regions and outermost regions of the European Union*, Unión Europea, marzo de 2003.

4 DO L 132 de 21.5.2016, p. 58.

de la cuenca mediterránea avancen en una gestión eficaz y flexible de los recursos naturales en los territorios insulares;

41. reclama a la Comisión Europea la adopción de un plan estratégico plurianual para el desarrollo sostenible a nivel económico, social y medioambiental de las islas europeas mediterráneas, así como un enfoque coherente a nivel de la política europea de vecindad y el partenariado Euro-Mediterráneo;
42. anima a construir una relación más estrecha entre las islas del Mediterráneo que propicie el intercambio de buenas prácticas y políticas entre los distintos territorios y ampliar alianzas como la «Med Insulae», constituida por Cerdeña, Córcega, Gozo y las Illes Balears;
43. destaca la importancia que reviste para el modelo económico y social de las comunidades isleñas una gestión integrada de zonas costeras capaz de reforzar y promover interacciones innovadoras «costa-mar», así como modelos de negocios que permitan a la vez el uso sostenible de las áreas insulares y del medio ambiente marino;
44. insta a la Comisión Europea y a los Estados del Mediterráneo a que desarrollen y potencien estrategias de cuenca marítima[5] en aras de mejorar la cooperación y la integración de toda la región y desarrollar una gestión integrada de zonas costeras que profundice en la concepción holística de cuenca Mediterránea;
45. anima a las regiones y a los Estados a que delimiten y desarrollen figuras internacionales de protección y gestión de zonas marinas especialmente sensibles, como las existentes en el marco de la Organización Marítima Internacional;

Una correcta financiación para el uso sostenible de recursos naturales

46. afirma que el aislamiento, el tamaño reducido y la vulnerabilidad son tres características inherentes a las islas mediterráneas que obstaculizan su desarrollo armonioso en el seno de la Unión y dificultan su cohesión económica, social y territorial; afectando directa y permanentemente a su capacidad de crecimiento y progreso;

5 Como podría ser la Iniciativa de desarrollo sostenible de la economía azul en el Mediterráneo occidental o la Estrategia de la Unión Europea para la región del Adriático y del Jónico (Eusair).

47. pide una mejor adaptación de los actuales instrumentos de financiación de la UE a las realidades del contexto mediterráneo insular;
48. reclama a los Estados miembros y a la Comisión Europea que racionalicen y coordinen sus planes plurianuales, con el fin de lograr soluciones que mejoren también la cooperación transfronteriza entre los territorios mediterráneos;
49. insta a la Comisión Europea a reforzar la inversión en investigación, desarrollo e innovación aumentando sus fondos públicos y fomentando la proliferación de la inversión privada a través de colaboraciones público-privadas con el objetivo de diversificar la actividad y el progreso económico de las regiones insulares del Mediterráneo;
50. insta a la Comisión Europea a que, en todos los programas de cooperación transfronteriza, exima a las regiones insulares mediterráneas del límite de los 150 km;
51. estima necesaria la inclusión de criterios geoeconómicos en el sistema de asignación de los fondos de la futura política de cohesión, como la perificidad y la insularidad, que suponen obstáculos físicos permanentes y dificultan el desarrollo sostenible de las islas mediterráneas;
52. requiere una mayor flexibilización de los requisitos de concentración temática, atendiendo, no solo a los niveles estatales de desarrollo, sino, sobre todo, a la realidad económica, social y territorial de las regiones insulares mediterráneas;
53. solicita el mantenimiento de las actuales tasas de cofinanciación del FEDER y el FSE, así como su modulación para las zonas con desventajas naturales graves y permanentes, permitiendo una mejor adecuación de estos instrumentos a la realidad insular mediterránea;
54. reclama la subvencionabilidad de las inversiones relacionadas con las infraestructuras de accesibilidad y transporte aeroportuario, portuario y terrestre de las islas mediterráneas;
55. reclama la creación de un subprograma de Islas del Mediterráneo dentro del futuro programa Interreg MED 2021-2027, como vía más eficaz para trabajar con los recursos de la UE destinados a los territorios insulares de la cuenca;

Conclusiones

56. destaca que uno de los principios de la Unión Europea es la cohesión económica, social y territorial, con una atención especial a los territorios insulares tal y como se recoge en el artículo 174 del TFUE;

57. celebra que, gracias al desarrollo de una estrategia de la UE específica para las regiones ultraperiféricas, estos territorios disponen de programas especiales de ayudas que les han permitido un mejor desarrollo sostenible;
58. constata la necesidad de una aplicación real y efectiva del artículo 174 del TFUE en lo referente a las islas mediterráneas, tal y como se ha desarrollado el artículo 349 del TFUE para las regiones ultraperiféricas;
59. insta a la Comisión Europea a que elabore una estrategia de las islas del Mediterráneo que tenga en cuenta las características y vulnerabilidades específicas de los territorios insulares mediterráneos y que desarrolle una asociación reforzada con acciones concretas y coordinadas entre estos territorios, los Estados miembros y la UE.

Bruselas, 14 de octubre de 2020
El Presidente del Comité Europeo de las Regiones

ANEXO V

DECLARACIÓN DE GOTLAND «HACIA UN PACTO PARA LAS ISLAS DE LA UE» ADOPTADA POR LA 41ª ASAMBLEA DE LA COMISIÓN DE LAS ISLAS DE LA CONFERENCIA DE REGIONES PERIFÉRICAS MARÍTIMAS, EL 13 DE MAYO DE 2022*

(resumen)

En nombre de sus miembros, la Comisión de las Islas de la CRPM, reunida en su 41ª Asamblea General Anual el 12 de mayo de 2022, adoptó por unanimidad la siguiente Declaración Final:

En línea con el Informe de Iniciativa sobre las islas de la UE y la Política de Cohesión propuesto por la Comisión de Desarrollo Regional del Parlamento Europeo y en sinergia con los últimos trabajos del Comité de las Regiones, como el Dictamen de Iniciativa relativo a las islas adoptado en octubre de 2020, el objetivo principal de esta Declaración es reiterar la necesidad de desarrollar una *Estrategia de la UE a largo plazo para las islas*, que deberá contar con el apoyo de todas las instituciones de la UE, ser promovida durante las próximas Presidencias del Consejo de la Unión Europea, por Suecia y España especialmente, y, finalmente, aplicarse en el próximo período de programación.

Tras las duras repercusiones de la crisis socioeconómica generada por la pandemia del COVID-19 en los dos últimos años y las derivadas de la más reciente crisis de Ucrania, esta Declaración se ha esbozado teniendo en cuenta la complejidad del actual contexto mundial, pero con una visión atenta y positiva de la prometedora situación de los territorios insulares en el seno de la UE.

De hecho, las recomendaciones y los mensajes políticos incluidos en esta Declaración pretenden ser una contribución de la Comisión de las Islas de la CRPM al debate en curso sobre el futuro de las islas, hogar de aproximadamente 20 millones de personas, en el contexto de la UE. Lamentando la falta de ambición política de la UE en relación con las islas en los últimos años, a través de esta

* https://cpmr-islands.org/documents/.

Declaración, la Comisión de las Islas de la CRPM pretende apoyar y aprovechar plenamente las iniciativas existentes en curso y las oportunidades emergentes, en condiciones de dar un nuevo impulso a un enfoque local de las políticas de la UE y una aplicación exhaustiva del art. 174 del TFUE.

Sobre la base de las posiciones políticas aprobadas en los últimos años, la Comisión de las Islas de la CRPM insta a las instituciones de la UE a acordar una Estrategia para las Islas, que debería llevar a reforzar las iniciativas específicas existentes y a lanzar otras nuevas y relevantes. Aun teniendo en cuenta las características específicas de cada una de las cuencas marítimas de la UE, dicha estrategia debería basarse en un nuevo enfoque holístico y horizontal de las necesidades de las islas, que abarque todos los ámbitos políticos de la UE de gran relevancia, y ofrecer recomendaciones específicas, así como soluciones tangibles, a las principales preocupaciones que afectan a estos territorios.

En este sentido, lejos de pretender ser exhaustiva, la presente Declaración incluye algunas reflexiones centrales sobre los temas emergentes y las principales prioridades identificadas por la Comisión de las Islas de la CRPM y sus miembros, con el fin de proponer una visión esclarecedora de los elementos clave que la mencionada Estrategia dedicada debería tener en cuenta y abordar.

Institut d'Estudis Autonòmics

Acció Exterior Illes Balears