

Revista del Foro Canario



MINERVA EDITORES, S.L.
Calle Cartago 2, Esc. Dcha. 1º A - Madrid - España
Impreso por Omagraf, S.L.
I.S.S.N.: 0211-0903
Depósito Legal: G.C. 258-1980

***“CANARIAS ANTE LA UNIÓN EUROPEA:
INTEGRACIÓN COMUNITARIA Y HECHOS
DIFERENCIALES”***

Don Pedro Carballo Armas

Profesor Asociado de Derecho Constitucional de la Universidad
de Las Palmas de Gran Canaria

CANARIAS ANTE LA UNIÓN EUROPEA: INTEGRACIÓN COMUNITARIA Y HECHOS DIFERENCIALES

I. INTRODUCCIÓN

II. CONSTITUCIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO: NACIONALIDADES, REGIONES Y HECHOS DIFERENCIALES

III. EL HECHO DIFERENCIAL CANARIO (Y SU RELEVANCIA EN EL MARCO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA)

- 1. La Constitución como punto de partida: argumentos para un Régimen Económico y Fiscal diferenciado**
- 2. La configuración del Régimen Económico y Fiscal canario en el Estatuto de Autonomía**

IV. CANARIAS Y LA UNIÓN EUROPEA: LAS BASES PARA UN TRATAMIENTO DIFERENCIAL (LA ULTRAPERIFICIDAD)

- 1. Las Regiones Ultraperiféricas: ideas generales**
- 2. La teorización de las Regiones Ultraperiféricas en el marco jurídico de la Unión Europea**
- 3. Canarias ante la Unión Europea: integración comunitaria y hechos diferenciales**

V. A MODO DE CONCLUSIÓN

I. INTRODUCCIÓN

La ciencia Constitucional está sin duda relacionada con la Ciencia Política, si bien lo cierto es que primordialmente se centra en aquellas cuestiones políticas relacionadas con el Derecho escrito¹. Así pues, su enfoque jurídico permite centrar el análisis en *lo jurídico*, en el derecho positivo; es decir, en los textos jurídicos y las fuentes que los complementan a fin de poder precisar el valor y el alcance de su contenido.

No obstante, sería erróneo creer que hoy la Ciencia Constitucional únicamente se ocupa de la Constitución. Efectivamente, más allá de todo ello puede afirmarse que su campo de observación se extiende también al análisis de la organización real y concreta de la sociedad, o lo que es lo mismo, a sus instituciones políticas². Nada tiene de extraño, por tanto, que esta gran aventura que conocemos como la Unión Europea y todo lo que desde una perspectiva jurídica de ella se deriva (como desde una óptica constitucionalista puede ser la formación jurisprudencial del Derecho Constitucional europeo, sus instituciones, o en fin, el propio Derecho Comunitario), no escapa a la observación y al impulso de nuevas reflexiones en el ámbito jurídico-constitucional.

En ese contexto, la creación de un nuevo espacio en Europa con un proyecto en común ha significado en gran medida un cambio de rol de los Estados, que desde entonces han pasado a pertenecer a una nueva frontera, un ente supranacional complejo como jamás ha existido, que comprende un crisol cultural, social y jurídico-político diverso, y que sin necesidad de negar su condición de naciones concretas, han otorgado su lealtad a un espacio común: la Unión Europea.

Este cambio estructural en los Estados, que derrumba los cimientos de la soberanía, sin duda el gran mito que sirvió de envoltura al Estado en el siglo pasado, los configura en la nueva realidad como simples elementos constitutivos de un ente supranacional en constante

evolución, donde *el todo* domina a *las partes* a fin de conseguir los objetivos comunes³.

Sin embargo, pese a todo lo dicho, lo cierto es que garantizar la prosperidad por igual en todos los territorios de la *Europa Comunitaria* no es tarea fácil, ni mucho menos. Más aún cuando existen algunos territorios pertenecientes a la Unión Europea con dificultades estructurales que no les permiten participar, razonablemente, con las mismas reglas y condicionantes que el resto de los territorios. Al menos, si se quiere ser solidario, o más exactamente, si se pretende la realización efectiva de la solidaridad desde una óptica jurídico-política.

En esto, las líneas que siguen a continuación tratarán de servir de cauce para encuadrar la concreta situación de Canarias en el complejo panorama europeo. En realidad, una de las razones tácitas por querer *desgarrar la piel* de este controvertido archipiélago fronterizo, en realidad, muy alejado físicamente del selecto «club europeo», reside en el empeño por demostrar y esclarecer que el específico *status* de la Comunidad Autónoma canaria tiene como origen una auténtica *ratio essendi* que no puede ser olvidada: la ultraperifericidad.

Para ello, nos serviremos de distintos argumentos demostrativos que, de un lado, permitan conocer las razones reivindicatorias del archipiélago canario como una zona de especial atención por la Unión Europea; y de otro lado, expliquen la necesidad de mantener un *statu quo* diferencial al resto de territorio eurocomunitario.

Como no podía ser de otra manera, este análisis implica necesariamente un enfoque que excede *stricto sensu* al ámbito del Derecho Comunitario, pues si se quiere que la observación de este fenómeno jurídico-político sea lo más precisa, objetiva, y rigurosa posible, debe acometerse también el análisis jurídico-constitucional de la *situación diferencial* de Canarias; en definitiva, de los elementos jurídico-políticos que configuran el «hecho diferencial» canario en el panorama español.

1 Regímenes políticos actuales, (coord. J.F. BADÍA), tecnos, 3ª ed., Madrid, 1995, pág. 28.

2 *Ibidem.*, pág. 30.

3 A este respecto, véase S. GAMBINO: "Hacia un Derecho constitucional europeo", *Cívitas Europa*, nº 7, septiembre, 2001, pág. 41 y ss. También del mismo autor, "Il Diritto Costituzionale Europeo: principi strutturali e diritti fondamentali", en *Costituzione Italiana e Diritto Comunitario* (a cura di S. Gambino), Giuffrè editore, 2002, págs. 1-67; "Les mutations de l'Etat-nation en Europe à l'aube du XXI^e siècle", *Science et technique de la démocratie*, nº 22, Editions du Conseil de l'Europe, págs. 217-242.

Por tanto, para poder aproximarnos a la cuestión central de este estudio, resulta imprescindible efectuar algunas reflexiones a la luz del texto constitucional, y en ella, los principios y reglas que han encontrado recepción y desarrollo en el ordenamiento español.

II. CONSTITUCIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO: NACIONALIDADES, REGIONES Y HECHOS DIFERENCIALES

Parece evidente, de entrada, que la política de consenso del periodo constituyente obtuvo unos frutos más que satisfactorios, que como es bien sabido quedaron reflejados en la vigente Constitución de 1978. En efecto, la actual *Norma Normarum* permite confirmar, entre otras cosas, que nos encontramos en presencia de un Estado social y democrático de derecho (art. 1.1 CE), con legítima base en la soberanía popular (art. 1.2 CE). Pero además de todo ello, la *Carta Magna* de 1978 ha querido dar cumplida respuesta a la organización territorial del Estado, encarando decididamente por fin un problema que los distintos avatares sociales y políticos no habían logrado solucionar en el tiempo. O al menos, no lo habían hecho satisfactoriamente.

Ciertamente, a nadie se le esconde que entre las causas desencadenantes tuvieron mucho que ver las reivindicaciones nacionalistas de vascos y catalanes, quienes desde distintas perspectivas clamaban por un autogobierno regional⁴. Es muy posible que en ninguna otra parte del Estado (a excepción de Galicia) se tuviera una idéntica conciencia de las reivindicaciones históricas del País Vasco y Cataluña, pero en cambio, sí parecía haber en todos los territorios un concierto generalizado en sustituir decididamente un desfasado e ineficaz centralismo por otro modelo político-administrativo más cercano a los ciudadanos. Es más, de hecho es evidente que esta directriz se convirtió en la primera expresión política de descentralización, antes

incluso de que se aprobara la Constitución, bajo la conocida fórmula de las *preautonomías*.

En suma, con esta perspectiva de integración y al objeto de lograr los dos objetivos citados: esto es, dar satisfacción a las aspiraciones históricas de catalanes y vascos (y en menor medida, los gallegos⁵) y dotar al territorio español de un modelo de descentralización política, el esquema territorial quedó fijado en el texto constitucional (que no concretado) mediante un expreso reconocimiento del derecho a la *autonomía* de las nacionalidades y regiones integrantes de la Nación española (art. 2 CE).

A pesar de lo dicho, lo cierto es que la Constitución no dio una definición del modelo territorial del Estado: únicamente configura la autonomía como un derecho; por tanto, del que pueden disponer o no (principio dispositivo) los entes territoriales preexistentes: las nacionalidades y regiones que conforman el Estado español.

Si el autogobierno había sido históricamente reivindicado por los nacionalismos periféricos demandando una autonomía peculiar, parece que la sorprendente fórmula integradora de las autonomías podría tener utilidad. Pero también al unísono, aunque impregnado en un marco más bien utilitarista, el resto de territorios españoles identificaron la autonomía como una exigencia esencial del nuevo modelo de Estado.

En definitiva, el constituyente halló una fórmula que, por primera vez, ha permitido la integración de los distintos territorios (sean éstos *nacionalidades o regiones*), si bien bajo la legítima e indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles (art. 2 CE). A ello hay que añadir que, en todo caso, del marco constitucional –globalmente considerado–, no se derivan específicas diferencias entre *nacionalidades y regiones* para acceder a la autonomía; es decir, no existe un *númerus clausus*, entre otras cosas, porque tam-

4 J.J. SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA: "Nación, nacionalidades y autonomías en la constitución de 1978. Algunos problemas de la Organización territorial del Estado", *Sistema*, nº 39, 1980, pág. 263 y nota p.p. nº 16. Bajo este argumento el citado autor, siguiendo a Alzaga, ha venido a señalar que "mientras los nacionalistas catalanes se conformaron con que en la Constitución se garantizase un marco en que cupiese un Estatuto como el de 1932; los nacionalistas vascos plantearon la reivindicación de unos derechos históricos entendidos como originarios, esto es manifestación de un poder soberano propio del pueblo vasco" (O. ALZAGA: *La Constitución Española de 1978*, Madrid, 1978, pág. 821).

5 E. ALBERTÍ: "Estado autonómico e integración política", *Documentación Administrativa*, nº 232-233, 1992-1993, págs. 225-226.

poco existe ningún precepto constitucional que establezca expresamente cuáles son las nacionalidades y cuáles son las *regiones* ⁶. Cuestión ésta, por otra parte, que hubiese sido políticamente insostenible ⁷.

El modelo, pese a las dificultades explícitamente políticas de algunas minorías radicales, puede tildarse como satisfactorio, si bien de momento su acabado definitivo no parece haber concluido, debido precisamente a los propios elementos con que la Constitución ha venido a configurar la organización territorial del Estado.

Nacionalidades, Regiones y hechos diferenciales

Con la exposición anterior hemos tratado de delinear, en una primera aproximación, la estructura territorial del Estado dispuesta al socaire del diseño proyectado por la Constitución. Las consideraciones expuestas permiten deducir un *marco dispositivo* en el texto constitucional cuyo fin no es otro que resolver de una vez por todas, bajo la fórmula de las Comunidades Autónomas, la adecuada integración de las diversas colectividades territoriales.

Sin embargo, también es cierto que al socaire del texto constitucional encuentra su asiento la existencia de ciertas «desuniformidades» o «diferencialidades» que parecen exigir, consecuentemente, un tratamiento distinto, diferente. En definitiva, lo que se ha dado en llamar por la doctrina científica «hechos diferenciales» ⁸.

En este contexto, puede afirmarse que la salvaguarda relativa a la diferencialidad puede tildarse como razonable en un contexto constitucional heterogéneo como lo ha sido y sigue

siéndolo el español, y por ello parece más que justificada la plasmación de ciertos rasgos distintivos de la diferencialidad de unas Comunidades Autónomas frente a otras en *sede constitucional*.

Sin embargo, la explicación dogmática de los hechos diferenciales no es del todo sencilla ni pacífica, como tampoco está en nuestro ánimo cerrar aquí el debate jurídico en torno a la definición del «hecho diferencial» ⁹.

De este modo, resulta que no puede ser calificado como «diferencial» cualquier hecho diferente (piénsese, por ejemplo, en la posesión de un canal de TV o un cuerpo de policía autonómico). Como tal, en realidad todo aquello que no tiene una relevancia constitucional estructural sino episódica, ni tan siquiera en el ámbito competencial, puede invocarse como base suficiente que permita plantear una efectiva teorización sobre los hechos diferenciales *constitucionalmente relevantes*.

Este planteamiento, que sitúa la categorización del «hecho diferencial» alrededor de su vocación de permanencia resulta, a nuestro juicio, capital. Pero es más, junto a esta afirmación debe añadirse, también, que el carácter permanente del hecho diferencial no sólo supone que éste goza de asiento constitucional. Significa, además, que ha de contener una adecuada protección, bien directamente en la Constitución, o bien conjugada a través del denominado «bloque de la constitucionalidad».

Como resultado de este criterio, podemos entonces afirmar que no es «diferencial», pues no se sitúa en el ámbito referido, algunas prescripciones simplemente diferentes (como puede ser la creación de un canal de TV autonómico o un

6 J. CORCUERA ATIENZA: “La distinción constitucional entre nacionalidades y regiones en el décimoquinto aniversario de la Constitución”, Documentación Administrativa, nº 232-233, 1992-1993, pág. 19.

7 R. BLANCO VALDÉS: “Nacionalidades históricas y regiones sin historia. Algunas reflexiones sobre la cuestión de los nacionalismos en el Estado de las autonomías”, Parlamento y Constitución, Anuario, 1997, Cortes de Castilla-La Mancha & Universidad de Castilla-La Mancha, pág. 45.

8 Al respecto, véase G. TRUJILLO: “Integración constitucional de los hechos diferenciales y preservación de la cohesión básica del Estado autonómico”, en AA.VV.: Asimetría y cohesión en el Estado autonómico, INAP, Madrid, 1997; J. F. LÓPEZ AGUILAR: Estado autonómico y hechos diferenciales, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1998; E. SEIJAS VILLADANGOS: “Una aproximación al hecho diferencial â: retrospectiva, perspectiva y prospectiva”, Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, Universitat de València, nº 25, 1998; E. AJA.: El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales, Alianza Editorial, Madrid, 1999.

9 *Ibidem*.

cuerpo de policía autonómico). Por contra, sí debemos considerar la existencia de un hecho diferencial cuando de ello se deriva específicamente su carácter estructural permanente.

Con este planteamiento, en la medida en que suponen una diferencial estructural permanente, sí podemos verificar como «diferencial» la existencia de una lengua diferente (art. 3.2 CE)¹⁰, de un Derecho civil foral o especial (art. 149.1.8º CE), una atención especial al condicionamiento insular al que se le otorga, incluso, una administración propia en forma de Cabildos o Consejos (arts. 69.3, 138.1, 141.4 y 143.1 CE), o un distingo económico-fiscal de ciertos territorios (DD.AA. 1ª y 3ª CE).

Por lo expuesto, no parece aventurado sostener a estas alturas del debate que el «hecho diferencial» tiene consecuencias lógicas para Canarias, pues la Constitución ubica ciertas notas diferenciales que repercuten directamente en el archipiélago canario. En efecto, de un primer vistazo, resulta claramente «diferencial» la alusión de la Disposición Adicional 3ª del texto constitucional (un régimen económico y fiscal diferente), e igual alcance se detecta en el reconocimiento del dato insular: se configura éste como elemento capital en el ejercicio del derecho a la autonomía (art. 143.1 CE), se le presta una especial observancia para garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad (art. 138.1 CE), aparece dotado de una administración propia en forma de Cabildos (art. 141.4 CE), o se constituye en una circunscripción electoral diferenciada en las elecciones de Senadores (art. 69.3 CE).

Como bien se comprende, conscientes de nuestros objetivos; esto es, la específica sustantividad de Canarias en la Unión Europea, en el plano que ahora nos interesa sólo nos centraremos en el análisis del específico Régimen Económico y Fiscal canario. La cuestión será, por consiguiente, la de averiguar en qué consiste exactamente este Régimen Económico y Fiscal (en adelante, REF). Y dentro de este ámbito, ¿por qué la Comunidad Autónoma de Canarias nece-

sita un REF diferente? ¿Existe en realidad un marco jurídico-político que nos permita sostener, en rigor, un esquema económico-fiscal diferente al existente en el resto del territorio español en régimen común?

Con estos planteamientos afrontaremos seguidamente los aspectos más significativos que, en lo fundamental, sustentan el REF canario.

III. EL HECHO DIFERENCIAL CANARIO (Y SU RELEVANCIA EN EL MARCO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA)

La exposición anterior ha servido para describir de forma genérica dentro del texto constitucional aquellos rasgos que, a nuestro juicio, se convierten en la expresión constitucionalizadora de los «hechos diferenciales», o más exactamente, aquellos que aciertan a caracterizarse como «hechos diferenciales constitucionalmente relevantes»¹¹.

Sobre esta base, nos corresponde ahora tratar de verificar debidamente todas las cuestiones vinculadas con la interpretación del «hecho diferencial» canario. Concretamente el alcance de los mecanismos con que se sustancia su REF al amparo de la propia Constitución, y como también tendremos ocasión de examinar, conforme a las coordenadas diseñadas en el Estatuto de Autonomía, y finalmente, planteado más hondamente, examinando la compleja normativa de la Unión Europea. Apuremos todas estas vías.

Pues bien, tal como se acaba de anticipar en las advertencias precedentes, y tomando como base el texto de la Constitución, de una atenta lectura resulta fácil comprobar la existencia de un REF específico para Canarias; en sí mismo, un núcleo irreductible que configura la «diferencialidad» canaria. Así, el propio tenor de la Disposición Adicional 3ª de la Constitución lo confirma al establecer que cualquier modificación del REF canario requerirá previamente un informe de la Comunidad Autónoma, o en su caso, del órgano provisional autónomo.

10 A juicio de LÓPEZ AGUILAR, "con esta perspectiva en mente, cabe considerar hecho diferencial lingüístico el catalán, el vasco, el navarro, el valenciano, el balear, el gallego; mucho más discutibles –por no decir inconsistentes– el asturiano (protección especial de la forma hablada bable, sin cooficialidad) y el aragonés (por fabla aragonesa, tampoco cooficializada) (J.F. LÓPEZ AGUILAR, Estado autonómico y hechos diferenciales..., pág. 91).

11 A juicio de TRUJILLO (op. cit., p. 19), éstos constituyen diversidades autonómicas en tanto que por estar previstas en la Constitución o ser consecuencia directa del mismo texto constitucional, constituyen un límite a la homogeneidad.

Hasta aquí, el planteamiento citado revela claramente el núcleo básico de este *elemento diferencial* canario presente en y desde la Constitución. Pero siguiendo este esquema, también existe una profusión de normas que subrayan las señas identitarias de las especificidades canarias dotando de propio contenido y profundidad su ratio essendi: el Estatuto de Autonomía y las disposiciones de desarrollo (estatal y autonómica), así como el variado elenco normativo con encaje en el complejo marco de la Unión Europea. De todo ello vamos a ocuparnos en los siguientes epígrafes.

1. La Constitución como punto de partida: argumentos para un Régimen Económico y Fiscal diferenciado

Con anterioridad a la Constitución de 1978, momento en que se plasma por primera vez en el ordenamiento constitucional el reconocimiento del Régimen Económico y Fiscal canario, éste había aparecido comúnmente identificado y desarrollado a través de diferentes normativas, de las cuales las últimas y más importantes se configuraron, *primero*, con el Decreto de Bravo Murillo de 1852, y *segundo*, con la Ley 30/72, de 22 de julio, sobre el Régimen Económico y Fiscal de Canarias. Mediante estos conductos ordinarios se regulaban, pues, con una marcada significación derivada de las propias peculiaridades del archipiélago canario, un régimen jurídico específico con claras directrices en el terreno fiscal y económico que se advertían cruciales y determi-

nantes en respuesta a los condicionantes que ofrecía la realidad de las Islas Canarias: hecho insular –así como su fragmentación–, un emplazamiento geográfico alejado físicamente del centro de decisiones político-administrativo y económico, y un inevitable truncamiento en el acceso a economías de escala.

Todos estos aspectos mencionados, sin lugar a dudas colocaban al Poder Central en la obligación de dar respuestas perentorias a la acuciante realidad canaria. Así, pues, ya en los trabajos constituyentes se planteó desde el Grupo Parlamentario Unión de Centro Democrático la necesidad de reflejar en la nueva Constitución las peculiaridades del REF canario, justificando así un claro deseo de afianzar –ahora dotada de rango constitucional– las especificidades de su fenómeno diferencial. Se trataba, en suma, de hallar un «hueco» en la Constitución que reflejara la especificidad económico-fiscal canaria.

Con todo, lo cierto es que el camino hacia la constitucionalización de dicha singularidad en la vigente *Ley de leyes* estuvo, no obstante, acompañada de algunos obstáculos que dejaron al descubierto los distintos posicionamientos, perspectivas y predilecciones que sobre el Régimen Económico-Fiscal canario existían en el seno de las Cortes constituyentes ¹².

Es preciso destacar, en todo caso, que la Constitución en modo alguno vino a delimitar

12 El punto de arranque del iter parlamentario en el estadio constituyente, dirigido a reconocer (pues éste ya estaba implantado mediante la ley 30/72 del REF) en sede constitucional el específico REF canario no se encuentra, curiosamente, en la redacción dada al Anteproyecto de la Constitución de 1978, sino que éste aparece, en un primer momento, mediante la introducción en el Congreso de los Diputados de una enmienda (nº 771) presentada por el Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático (primer firmante D. Cesar Lloréns Bargés y cinco más). En ella, dicho Grupo Parlamentario proponía una Disposición Adicional con el objeto de evitar una derogación constitucional tácita de los regímenes especiales que afectaban desde el pasado a los Cabildos y al REF de Canarias.

En base a ello, el citado Grupo Parlamentario propuso una escueta enmienda en la que tal vez, lo más llamativo, resultaba ser su imprecisión: “Sin perjuicio de la supresión o modificación por las normas de rango legal adecuado se reconoce la existencia de los regímenes especiales actualmente vigentes”.

El origen de esta enmienda no necesita apenas de mayores comentarios específicos: se buscaba confirmar en la Carta Magna una especialidad distintiva configurada de manera inveterada en la realidad canaria. De modo, que a través de su plasmación constitucional, la especificidad económico-fiscal canaria no necesitara de mayores habilitaciones legales específicas para mantener en y ante el Estado su tradicional pero necesario statu quo. Con esta perspectiva, el Diputado Bravo de Laguna Bermúdez intentó ilustrar a las distintas fuerzas de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas el objetivo específico perseguido por su Grupo, y en cuyo razonamiento encontraba la adecuada suficiencia a fin de evitar la derogación tácita de los regímenes económicos fiscales especiales por la promulgación de la Constitución.

Sin embargo, en contra de la tesis defendida por este Diputado se alzaron las voces de Fraga Iribarne (Alianza Popular), Peces-Barba Martínez (Grupo Socialista), y Solé-Turá (Grupo Comunista), advirtiendo los mismos que, aún reconociendo las especialidades del régimen económico y fiscal canario, en modo alguno cabía la posibilidad de que éstas pudieran quedar derogadas tácitamente con la promulgación de la Constitución de 1978.

materialmente el REF, y mucho menos aún, queda definido. Este ya aparece fijado y perfilado en la Ley preconstitucional 30/72. Pero lo realmente importante es que la Constitución, en los términos ya vistos, incorpora una garantía de protección a dicho régimen. Garantía que se reforzaría posteriormente (en los términos que más adelante veremos) con el Estatuto de Autonomía canario ¹³.

Con todo, la modesta redacción establecida en la Constitución a propósito del REF canario no encara acertadamente su compleja configuración; o por decirlo con otras palabras, el constituyente –y su consecuente reflejo en el texto constitucional– se resistió a caracterizar conceptualmente el REF. Tan solo se limitó a establecer

que cualquier modificación del referido régimen requeriría de modo ineludible un informe previo de la Comunidad Autónoma o, en su caso, del órgano provisional autonómico (D.A. 3ª).

Pero, ¿por qué un REF diferente para Canarias? Es más, ¿es justificable la necesidad de un REF específico?

Debemos notar, independientemente de las afirmaciones establecidas en el texto constitucional, que la justificación de un REF diferenciado para Canarias se contiene en una serie de principios o factores que en gran medida desmitifican la aureola que tradicionalmente ha acompañado al archipiélago canario como «*islas afortunadas*» ¹⁴.

A pesar de esta disidencia, respaldada por todos los Grupos, el proponente y su Grupo Parlamentario optaron directamente por la vía de retirar dicha enmienda, no sin antes haber dejado constancia en el Diario de Sesiones sus reservas ante la hipotética posibilidad de recurrir ante el Tribunal Constitucional.

No obstante, y pese a esta implícita y casi sorprendente desautorización, las cosas cambiarían radicalmente en la tramitación del texto constitucional a su paso por el Senado. En efecto, en la Cámara Alta se dio chance, esta vez con éxito, a tres enmiendas (enmiendas núms. 233, 968 y 972), todas ellas con idéntico criterio al defendido en primera instancia en el Congreso de los Diputados y cuyo fundamento no era otro que implantar plenamente en el texto constitucional el distintivo régimen económico y fiscal del archipiélago canario. Con estas razones específicas, pues, se pronunció el Senador Galván González (Grupo Unión de Centro Democrático), y esta vez sí obtuvo eco la á singularista â tesis canaria.

Al final, las referidas enmiendas serían aprobadas, eso sí, como una Disposición Adicional del texto constitucional, en la que se venía a reconocer y amparar las peculiaridades económicas y fiscales del archipiélago, así como que cualquier modificación de dicho régimen debería ser informada previamente por la Comunidad Autónoma o, en su caso, por el ente preautonómico correspondiente.

El texto aprobado en el Senado cambiaría ligeramente su redacción, quedando definitivamente confirmado como la Disposición Adicional 3ª de la Constitución española bajo el tenor literal siguiente: “La modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago canario requerirá informe previo de la Comunidad Autónoma, o en su caso, del órgano provisional autonómico”.

Como se puede observar, en resumen, el texto enmendante presentado y aprobado en el debate en la Comisión de Constitución del Senado, y que a la postre se configuraría -aunque con ciertas modificaciones- como la vigente Disposición Adicional 3ª, resultaba bastante más explícito que la redacción propuesta en su día en el Congreso de los Diputados: y es que este último no sólo entraba a reconocer implícitamente la diferencialidad del régimen económico y fiscal canario, sino que cualquier afectación del mismo habría de pasar necesariamente por un dictamen previo de la Comunidad Autónoma o, en su caso, del ente preautonómico correspondiente (aunque por otra parte no se especificaba si éste sería o no vinculante).

13 A esta conclusión llega igualmente el Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias nº 65/94, al referir que “la delimitación o perfil del REF ha sido fijado, primero, por la Ley 30/72, de 22 de julio, sobre Régimen Económico Fiscal de Canarias; posteriormente, por la Constitución, cuya disposición adicional tercera, (...), incorporó una garantía de protección de la mencionada institución; garantía constitucional que se reforzó con la estatutaria (art. 45 EACan) desde el momento en que la norma institucional básica de esta Comunidad Autónoma incorporó a su contenido las bases del REF, así como un régimen específico de garantía cuando se tratase de modificarlo, de conformidad con la disposición adicional constitucional señalada; por último cierra el elenco de normas delimitadoras o reconocedoras de la institución la Ley 20/91, de 7 de junio, de Modificación de los Aspectos Fiscales del REF de Canarias, norma que ha sido sucedida por otras reguladoras de aspectos específicos, tal como la Ley 38/92, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales, así como el Decreto 1.623/92, de 29 de diciembre, de desarrollo de la misma” (Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias nº 65/94..., pág. 109).

14 A juicio de ESPINO ROMERO, “en el hecho geográfico diferencial, entendido como la reunión de unos rasgos físicos, biológicos y humanos particulares con efectos o consecuencias sobre las opciones de crecimiento de la actividad económica, se encuentra el fundamento de la existencia en Canarias de un régimen económico especial. Y a su vez, en la medida en que esas características geográficas implican simultáneamente

Bajo esta fisonomía, los postulados a propósito de la «problemática canaria» se sustentan en un *hecho geográfico diferencial* que, en líneas generales, conforma cada uno de los estructurales rasgos específicos en los que se desenvuelven las islas.

El primer rasgo, por supuesto, es la insularidad (y adicionalmente, su fragmentación archipelágica). Hecho éste que configura un primer argumento a favor de un REF específico, por cuanto la discontinuidad territorial del archipiélago provoca serias limitaciones y desventajas en el marco del Estado español.

Bajo el mismo rumbo, en segundo lugar, la reafirmación de aportar un tratamiento diferencial encuentra sobrada justificación en las escasas posibilidades de crecimiento económico de las Islas Canarias. En efecto, su *pequeñez* económica, a la que hay que añadir las precariedades en recursos convencionales (suelo, agua y recursos energéticos tradicionales), condiciona notablemente las expectativas de desarrollo económico.

Por último, la plataforma diferencial canaria encuentra su explicación en su emplazamiento ultraperiférico o de lejanía física, tanto de los mercados económicos y tecnológicos más importantes, como de los centros políticos de decisión que afectan a los intereses canarios, lo que constituye, sin duda, un importantísimo factor potencial que ayuda a argumentar la necesidad distintiva del REF canario.

Sea como fuere, los argumentos justificativos del REF canario que aquí han sido recalcados, y la opción del constituyente de darle rango constitucional, junto a la exigencia constitucional de que el Estado español atienda en particular las circunstancias del hecho insular (arts. 138.1 *in fine* y 139. 1 y 2 CE), no resultan ociosos. Pues el acunamiento constitucional de estas especificidades indefectiblemente constituyen un auténtico marco garante frente a otros principios genéricos consagrados en el texto constitucional;

concretamente, el principio de solidaridad entre Nacionalidades y regiones (arts. 2 y 138.1 CE), así como la prohibición de que los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas puedan implicar privilegios económicos o sociales (art. 138.2 CE).

Dicho esto, y de acuerdo con los argumentos expuestos, lo que resulta obvio es que el REF deja al descubierto una *dificultad objetivada y de orden estructural*¹⁵ propia de las Islas Canarias que deriva de una serie de factores fundamentales: el hecho insular y archipelágico, el reducido tamaño de las islas (con una directa incidencia en las posibilidades de crecimiento económico), y su localización ultraperiférica (alejadas físicamente de los mercados económicos importantes y los centros de decisión política que le atañen).

La conjunción de todas estas circunstancias, como se acaba de decir, constituyen en suma argumentos de sobra para fundamentar la implantación, o mejor, el mantenimiento –como así ha sido a lo largo de la historia– de un REF para Canarias que altera la correlación general establecida en la Constitución. Si bien, no se olvide, en modo alguno constituye Derecho foral, sino simplemente, Derecho Público económico del Estado.

Pero vayamos por partes. Lo único que establece la Constitución con respecto al REF canario es asegurar que su modificación necesitará ser previamente informada por la Comunidad Autónoma canaria o, en su caso, por el órgano provisional autonómico. Por tanto, nada se dice respecto a su contenido material. Y en esa dirección, será el Estatuto de Autonomía canario quien en su justa medida proyectará la auténtica dimensión sustantiva del REF. De este modo, serán: *primero*, el Estatuto de Autonomía en cuanto conformante del *bloque de la constitucionalidad* (sin olvidar el perfil ya existente en solución temporal por la ley 30/72 del REF, posteriormente, como veremos, derogada por las leyes 20/91 y 19/94); y *segundo*, las distintas

amente ventajas y desventajas comparativas para la actividad económica, el régimen especial está llamado a cumplir una función reguladora mixta mediante la compensación o corrección de las limitaciones y el impulso o la promoción del aprovechamiento de los recursos disponibles para ser incorporados a la producción de bienes y servicios” (R. ESPINO ROMERO: “Artículo 45”, Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias..., pág. 1034).

15 Esta expresión, acuñada por LÓPEZ AGUILAR, justifica el reconocimiento del REF y, por tanto, su plena adecuación y aplicación como un hecho constitucionalmente relevante al hilo de una realidad insular que empece la integración de los mercados, o la libre circulación de personas y bienes, o las economías de escala, “imprescindibles todas ellas para ese áequilibrio económico á al que apunta la Constitución” (J.F. LÓPEZ AGUILAR, Estado Autonómico y hechos diferenciales..., pág. 222).

leyes de desarrollo en materia económico-fiscal, quienes, en clara consonancia, llenarán el REF de contenido a fin de superar todos aquellos obstáculos que impidan una adecuada integración del archipiélago en los mercados, la libre circulación de personas y bienes, y las economías de escala. Todos estos, elementos esenciales para conseguir el «equilibrio económico» defendido en y desde la Constitución.

3.2. La configuración del Régimen Económico y Fiscal canario en el Estatuto de Autonomía

Como se acaba de decir, el reconocimiento constitucional del REF, por supuesto, esta ahí: se encarga comedidamente de manifestar que todo trámite de modificación operativa sobre el mismo necesita preceptivamente de un informe previo de la Comunidad Autónoma (en la realidad actual, ya no cobra sentido hablar del órgano provisional autonómico).

Así que desde ese escrupuloso respeto constitucional, ha sido el Estatuto de Autonomía canario (primeramente mediante la L.O 10/82 - ex art. 45-, y en la actualidad, tras la reforma operada por L.O 4/96, por el art. 46), el legislador ordinario (en un primer momento con la ley 30/72, superada posteriormente con las leyes 20/91 y 19/94), y las diversas «normas de encaje» del archipiélago, como consecuencia de la integración del Estado español en un ente supranacional complejo como la Unión Europea (cuestión de la que nos ocuparemos después), quienes han contorneado la especialidad económica y fiscal canaria con un contenido preciso y han desarrollado sus diversos aspectos.

Veamos, pues, cual ha sido la configuración que ha delineado el propio Estatuto de Autonomía.

a) En primer lugar, el Estatuto perfila escuetamente el REF, fundamentalmente en base a la libertad comercial de importación y exportación, en la no aplicación de monopolios, y por último, en franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo (art. 46.1).

b) En segundo término, y con carácter genérico, declara que dicho régimen incorpora decidi-

damente a su contenido todos aquellos principios y normas aplicables como consecuencia del reconocimiento del archipiélago como región ultraperiférica dentro del concierto de la Unión Europea (art. 46.2).

c) El Estatuto también aprecia muy significativamente, en tercer lugar, la necesidad de que cualquier modificación del REF –en directa consonancia con lo dispuesto en la D.A. 3ª de la Constitución–, sea informada previamente por el Parlamento de Canarias (art. 46.3). Pero retoma esta situación, ya especificada en el texto constitucional, con una nueva lectura; concretamente, que para que dicho informe sea favorable, deberá ser aprobado por las dos terceras partes de sus miembros (en la actualidad, cuarenta de los sesenta diputados que conforman el arco parlamentario de Canarias). Y este distingo resulta sustancialmente relevante, pues la vinculación del informe del Parlamento canario, como garante formal, se desdobra en dos vertientes imprescindibles:

1.– La exigencia –por reiteración de lo dispuesto en la D.A. 3ª de la Constitución, y cuya omisión determinaría su inconstitucionalidad–, de que cualquier modificación del REF haya de ser informada previamente por el Parlamento.

2.– Determinando de forma imperativa la obtención de una mayoría cualificada (2/3 de los componentes de la Cámara legislativa canaria). Precisamente, este último aspecto añade, a nuestro juicio, ciertos efectos perturbadores. Pues por un lado, no se desprende que dicho informe, caso de ser aprobado, produzca efectos jurídicos vinculantes para las Cortes Generales; y por otro lado, se desconoce el alcance, al menos de momento, de un eventual «truncamiento» de modificación del REF si éste no es aprobado en el referido trámite previo –no se olvide, de información– por la mayoría exigida de los dos tercios de los componentes del Parlamento canario.

d) Por último, el texto estatutario viene a supeditar cualquier proyecto legislativo sobre materia financiera y tributaria que afecte al REF canario a un trámite de audiencia del Parlamento canario (art. 46.4) ¹⁶.

Muy sumariamente, y visto lo visto, parece claro que el Estatuto de Autonomía canario deja

16 El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre este aspecto en dos ocasiones. En la primera de ellas, STC 35/84 (recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento de Canarias contra el Real Decreto-Ley 1/83, de 9 de febrero, por el que se deroga la exacción sobre el precio de las gasolineras de automoción en las Islas Canarias, Ceuta y Melilla), el alto Tribunal declaró la inconstitucionalidad de tal norma, pues «la exacción de que se trata es algo ajeno al régimen económico y fiscal especial de Canarias, reconocido tanto en la Constitución como en su Estatuto de Autonomía, siendo pues inadmisibles».

al descubierto, en lo fundamental, el contenido del REF; o dicho de otro modo, describe sus rasgos globalmente considerados. Pero más allá de ello, la especificidad económica y fiscal canaria encuentra precisamente en el Estatuto de Autonomía la configuración del contenido material del REF, llevándolo más allá de la proyección normativa dispuesta en la Constitución (D.A. 3ª), de índole fundamentalmente procedimental (recuérdese que, básicamente, la referida Disposición alude a la necesidad de un informe previo de la Comunidad Autónoma para la modificación del REF). Es claro, en todo caso, que ha sido el legislador ordinario quien, dentro de los márgenes expresamente delimitados constitucional y estatutariamente, se ha encargado de desarrollar los distintos ámbitos temáticos del REF.

Partiendo, de dichas coordenadas, pues, se revisó la ley 30/72 del REF a través de dos leyes surgidas en consonancia con las nuevas circunstancias que ha deparado el complejo escenario eurocomunitario: la ley 20/91, de 7 de junio, de Modificación de los aspectos fiscales de la Ley 30/72, de 22 de julio, de REF, y la ley 19/94, de Modificación del REF ¹⁷.

De este modo, el vigente panorama normativo económico y fiscal canario (del que excluirémos momentáneamente la normativa comunitaria para dar cuenta de ella en el siguiente epígrafe) encuentra su reflejo en una serie de instrumentos específicos, algunos de suma importancia para el desarrollo económico y social del archip-

iélagos como la Zona Especial Canaria o área ZEC, un Registro Especial de Buques y Empresas Navieras, o un Registro Especial de las Entidades Financieras.

IV. Canarias y la Unión Europea: las bases para un tratamiento diferencial (la ultraperifericidad)

1. Las Regiones Ultraperiféricas: ideas generales

Es ya el momento de detenernos con la precisión que merece en uno de los aspectos dogmáticos de mayor trascendencia de nuestro análisis: el referido a la *ultraperifericidad*. O dicho con otras palabras, la significación jurídica de las regiones ultraperiféricas en el marco de la UE.

Un análisis objetivo del mismo debe, al menos, concretar unas primeras ideas para posteriormente abarcar su contenido. Precisemos, por de pronto, que inicialmente el concepto de «ultraperifericidad» surge de modo algo tardío en el ámbito eurocomunitario. Concretamente a finales de la década de los ochenta (1987-1989) de manos de un alto funcionario del *Grupo Interservicios de la Comunidad Europea*, G. Ciavarini-Azzi, en un intento por dar soluciones específicas a ciertas regiones con grandes carencias estructurales que dificultaban enormemente una adecuada integración en el *mercado comunitario*. En todo caso, hay que notar que no obstante ya desde el Tratado de Roma la CEE

una interpretación sumamente estrecha y limitativa de las estatutarias referencias a la libertad comercial de importación y exportación y franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo, lo que en realidad no es otra cosa que la enunciación de las bases de aquel régimen económico-fiscal, pero que sin duda cobijan modalidades o aspectos como el ahora considerado, que precisamente no tienen otra razón de ser que las peculiares de aquel territorio secularmente reconocidas en la legislación española, de todo lo cual se infiere pues que este caso de derogación de la exacción sobre el precio de las gasolinas de automoción debe quedar comprendido dentro de lo que es propio del régimen económico-fiscal especial reconocido en las normas del bloque constitucional repetidamente citadas. Si ello es así, emerge con claridad lo inexcusable del informe o audiencia del Parlamento Canario requeridos por esos mismos textos, que en supuestos como el presente podrán obtenerse antes de la convalidación del Real Decreto-Ley de que se trata, conclusión que se ve fortalecida al observar, de un lado, que tanto el Real Decreto-Ley de 11 de enero de 1980 como la Ley de 1 de octubre del mismo año, creadores y configuradores de la exacción de que se trata, dispusieron la exigencia del informe a que se refiere la disposición adicional tercera de la Constitución, simplemente para regular la forma y los criterios de distribución de esta exacción entre los Ayuntamientos de las islas Canarias; y, de otro lado, que la aprobación de la Ley últimamente citada lo fue previo cumplimiento asimismo del trámite impuesto en aquella adicional de la Constitución” (FJ 4º).

En la segunda ocasión que ha tenido la oportunidad de pronunciarse el Tribunal Constitucional, sin embargo, ha desestimado la posibilidad de que toda medida referida a las Haciendas Locales haya de incidir directamente en el REF canario (STC 18/86, recurso de inconstitucionalidad contra el título II de la Ley 24/83, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales).

¹⁷ La Ley 19/94 ha sido objeto de modificación: primeramente por el Real Decreto-Ley 3/96, de 26 de enero; y más recientemente a través del Real Decreto-Ley 2/2000, de 23 de junio.

había prestado una especial atención a los países y territorios de Ultramar (art. 227).

No tendría objeto ahora que tratásemos de precisar aquí todo este periplo político por dotar de un *status* específico a las Regiones Ultraperiféricas, pero sí abordar, desde luego, sus trazos más importantes. En esa línea, permítase precisar que el reconocimiento de las singularidades de los Departamentos Franceses de Ultramar (Guayana e islas de Martinica, Guadalupe y Reunión), fundamentalmente a partir de la conocida sentencia Hansen¹⁸, supuso el primer gran paso para un tratamiento diferenciado en base a las características específicas de las referidas regiones francesas de ultramar. Pero este posicionamiento cobraría aún un decisivo impulso algún tiempo después, tras la *Declaración XXVI* del Tratado de la Unión Europea (Maastricht, 1992), y finalmente cristalizar satisfactoriamente en el Tratado de Amsterdam (1997).

Empero, para ser conscientes de este complejo camino realizado por las Regiones Ultraperiféricas desde sus inicios hasta la actualidad, tal como aquí ha sido brevemente trazado, conviene hacer notar si acaso, que muy probablemente el elemento capital y distintivo de la actual normativa que regula la situación de las Regiones Ultraperiféricas en el Tratado de Amsterdam (*Derecho originario*, no se olvide) reside en que ya no se trata de un precepto (art. 299.2 TUE) orillado bajo la nota de contingencia, bajo el carácter coyuntural o temporal. En suma, que el *status* de las Regiones Ultraperiféricas en la actual normativa refleja un carácter estructural, estable y permanente, no limitado en el tiempo. Lo que no es poco.

Puede afirmarse, por consiguiente, que la situación de las Regiones Ultraperiféricas en el «club europeo» ha perdido la vinculación con la temporalidad, y su posición jurídica, tal como aparece en la actualidad, está construida sobre una base objetiva, estructural. Por tanto, al hilo de esta categorización en el Tratado de la Unión Europea, la actual normativa no puede presentar otra orientación que la de obtener medidas específicas que permitan a las referidas regiones fijar las condiciones adecuadas para la aplicación del propio Tratado. En particular, ámbitos tales como las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas pesquera y agrícola, 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 comunitarios.

2. La teorización de las Regiones Ultraperiféricas en el marco jurídico de la Unión Europea

Puede ser un error de la teoría positivista de Derecho en general, y del *Derecho Comunitario* en particular, intentar reducir el término «ultraperiféricidad» únicamente bajo una perspectiva jurídica. Sería difícil, desde luego, precisar las principales connotaciones de las Regiones Ultraperiféricas si su delimitación no se apoyara en un enfoque multidisciplinar que escape a la óptica jurídica *stricto sensu*. Sin embargo, también debe decirse inmediatamente que su contenido, en cuanto expresión de una realidad palpable que justifica claramente una posición específica en el ámbito eurocomunitario, tiene indudablemente un reflejo en el panorama jurídico, en cuyo seno cobra auténtico sentido. En todo caso, el correcto entendimiento del término «ultraperiféricidad» necesita apoyarse en una lectura global que aborde ciertos ámbitos temáticos. Al menos, la comprensión de ciertos rasgos geográficos, sociales, económicos y, cómo no, también jurídicos.

Dentro del ámbito geográfico, el fenómeno de la «ultraperiféricidad» aparece caracterizado fundamentalmente por tres elementos: la insularidad (con la excepción de Guayana) y la fragmentación archipelágica (Madeira, Azores, Canarias). A esto hay que añadir la *pequeñez* (y la escasez de recursos naturales) de estos territorios, así como por último, la lejanía física de los principales mercados económicos y tecnológicos y los centros políticos de decisión que los afectan.

En lo que se refiere al ámbito económico, puede observarse que las Regiones Ultraperiféricas, sencillamente, tienen graves limitaciones en sus expectativas de desarrollo económico, derivadas primordialmente de las dificultades de crecimiento de su tejido empresarial (entre otras, mercado interno reducido, elevados costes de producción, etc.), así como de elevadas tasas de desempleo y la constatación de un Producto Interior Bruto (PIB) inferior a la media comunitaria.

Por último, y como no podía ser de otra manera, para el recto entendimiento de la «ultraperiféricidad» también hay que tener presente el ámbito jurídico. Como bien se comprende, las características específicas de las Regiones Ultraperiféricas tienen un claro reflejo en su régimen fiscal; esto es, la aplicación de medidas

18 Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 10 de octubre de 1978 (caso H. Hansen jun & O.C. Balle GmbH & Co. C. Hauptzollant de Flensburg).

económico-fiscales que, en definitiva, permiten a las referidas regiones obtener un desarrollo socioeconómico similar al resto de los territorios de la Unión Europea. Perfil que, como hemos visto, han tenido un constante reflejo en la situación diferencial del archipiélago canario.

Como se puede apreciar, esta sumaria descripción de rasgos característicos conforman los elementos o criterios que caracterizan, en esencia, a las Regiones Ultraperiféricas en el marco de la Unión Europea. Y por consiguiente, parece claro que la trascendencia de todos y cada uno de los elementos que aquí han sido subrayados no pueden permitir otra alternativa a la Unión Europea que asumir la *realidad diferencial* de ciertas regiones de su territorio: las Regiones Ultraperiféricas. Consecuentemente con ello, en el proceso de toma de decisiones en el seno de la Unión Europea deben separarse con claridad del resto de los territorios eurocomunitarios grandes bloques de medidas (principalmente de calado económico-financieras), destinadas a que el desarrollo económico y social de las Regiones Ultraperiféricas les permitan equipararse al resto del espacio eurocomunitario.

3. Canarias ante la Unión Europea: integración comunitaria y hechos diferenciales

La tecnicidad de los principios descritos anteriormente resulta fundamental para poder entender la posición jurídica de las Islas Canarias en el marco de la Unión Europea, pues tales razonamientos nos van a permitir a continuación desgranar las distintas bases que necesariamente sustentan una concepción diferencial de Canarias en el concierto europeo, y consecuentemente, un tratamiento determinado, una actuación específica desde el seno institucional de la Unión Europea.

Para afrontar a propósito esta cuestión no está de más retomar, si acaso, las distintas apreciaciones que han merecido los distintos dispositivos eurocomunitarios surgidos en torno a la singularidad canaria. Veámoslo. Como es bien sabido, España ingresa en la Comunidad Europea en el año 1985 (aunque con efectos a partir del 1 de enero de 1986). Pero, no obstante, la pretendida adhesión a la *Europa Comunitaria* había calado tiempo atrás en la conciencia política y económica de las Islas Canarias, donde ya comenzaban a surgir planteamientos acerca de las posibles repercusiones que la integración de

la que muy pronto sería la Comunidad Autónoma de Canarias originaría –como parte integrante del nuevo modelo del descentralizado Estado español– en el seno de la Comunidad Europea.

El primer paso lo dio el 16 de julio de 1979, como no podía ser de otra manera, el entonces *ente preautonómico* –la Junta de Canarias–, en cuyo seno quedó designada una comisión, *la Comisión Mixta de seguimiento para el estudio de las repercusiones de las Islas Canarias por la adhesión de España a las Comunidades Europeas*. Instalada la referida comisión a tal efecto, comenzaron a elaborarse los trabajos preparatorios que darían como resultado final un informe ante la Junta de Canarias (sesión plenaria del 5 de mayo de 1980), apostando decididamente por el ingreso en la Comunidad Europea bajo un régimen especial.

A igual apreciación llegaría pocos meses después otro informe técnico encargado al *Servicio de Estudios Económicos del Banco Exterior de España* por la Junta, quien sin apenas distinguos sustanciales, en lo que aquí interesa, recomendaba la integración de Canarias en el *Mercado Comunitario*, pero dada su especial coyuntura, la integración debía hacerse en condiciones especiales. De este modo, en 1983, y tras la iniciativa española de integrarse en la Comunidad Económica Europea, dio comienzo el preceptivo «trámite de audiencia» a fin de que el Gobierno de Canarias informara sobre las repercusiones que la histórica decisión del acceso de España a las Comunidades Europeas suponía para las Islas Canarias.

Sumariamente, las alternativas que constituyeron el núcleo medular de los debates giró en torno a tres opciones que, en síntesis, eran las siguientes: a) ingreso en la Comunidad Europea con plena aceptación de todas sus políticas; b) entrada en la Comunidad Europea, si bien con distinguos sustanciales; c) rechazo absoluto de ingreso en las Comunidad Europea.

Este complicado escenario fue resuelto en favor de la segunda opción; es decir, la postura oficial adoptada por el Parlamento de Canarias (por aplicación del antiguo art. 45 del Estatuto) fue la de la integración de Canarias en la Comunidad Económica Europea, aunque con ciertas especificidades¹⁹. Esta opción, conse-

¹⁹ Dicha postura; esto es, la segunda opción, fue elevada por los Grupos parlamentarios de Centro Democrático y Social (CDS), Popular (integrado por Alianza Popular, Partido Demócrata Popular y Unión Liberal) y Socialista (PSOE), siendo aprobada en el seno del Parlamento canario con el resultado de cincuenta votos a favor, seis en contra y ninguna abstención.

cuencia directa del tratamiento específico dado por la D.A. 3ª de la Constitución española, se hizo posible a través de la aplicación del artículo 25 del Tratado de adhesión de España a las Comunidades Europeas, y sería concretado en el histórico *Protocolo 2*.

Puede decirse, a grandes rasgos, que la aplicación de la normativa comunitaria suponía para las Islas Canarias no sólo que éstas quedaran fuera del territorio aduanero de la Comunidad (aunque condicionada a una supresión paulatina del Arbitrio Insular a la Entrada de Mercancías) y que se las excluyera de las políticas comunitarias en materia agrícola (PAC) y pesquera (PPC) y de la aplicación del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), sino que además, y de modo muy especial, que participaran de los Fondos Estructurales de la Comunidad al ser declarada la Comunidad Canaria como Región *Objetivo n° 1*, por razones de su lejanía e insularidad y por su nivel de renta *per cápita*.

Sin embargo, lo cierto es que este plan a largo alcance se vio condicionado muy pronto. Concretamente, con la entrada en vigor del Acta Única de 1986 el modelo escogido demostró claras limitaciones, debidas fundamentalmente a la creación del denominado *Mercado Interior Único*, pues diluía las ventajas de Canarias como área excluida de la política comunitaria aduanera y comercial, ya que la Comunidad Europea pasó a ser, precisamente, el principal cliente y proveedor del archipiélago. Toda esta situación dio lugar a una nueva reconducción (prevista a todos los efectos en el art. 25.4 del Tratado de Adhesión) del encaje de Canarias en la Comunidad Europea mediante una inspiradora a la vez que esperada configuración de la Comunidad Autónoma como «región ultraperiférica». Declaración ésta, que también el propio Estatuto de Autonomía tendría el buen gusto de reconocer posteriormente (mediante la reforma operada por L.O. 4/96), y cuya terminología, como hemos visto, es fruto del esfuerzo eurocomunitario en su especial atención sobre aquellos territorios apremiados por la combinación de factores específicos debido a su peculiar oro-

grafía, fragmentación, lejanía, así como la imposibilidad estructural de acceder a las economías de escala.

Este proceso, puesto en marcha en el bienio 1989-1990, tras sendas resoluciones en el Parlamento de Canarias y las Cortes Generales, dio lugar en 1991 a la aprobación de dos normas procedentes de la Unión Europea en el que se verán reconocidas sus especificidades: el Reglamento del Consejo 1911/91, de 26 de junio, por el que se modifica el *Protocolo 2* y se extiende a Canarias la política aduanera y arancelaria, así como su integración en el ámbito de las políticas comunes en materia agraria (PAC) y pesquera (PPC), y la Decisión del Consejo 91/314, también de 26 de junio, por el que se establece el Programa de Opciones Específicas por la Lejanía y la Insularidad (POSEICAN)²⁰. Aprovechando también los resortes comunitarios se pusieron en marcha los programas operativos REGIS (iniciativas a favor de las zonas aisladas), con la finalidad de fomentar la diversificación de las actividades económicas, consolidar los lazos de unión de las regiones ultraperiféricas (es decir, con los departamentos franceses de ultramar, Azores y Madeira), con el resto de la Comunidad y terceros países, y mejorar la capacidad de defensa contra catástrofes naturales.

Por si esto fuera poco, junto a la implantación de la nueva normativa comunitaria, también entrarían en juego las leyes 20/91 y 19/94 antes mencionadas, tratando así de nutrir adecuadamente los distintos planos del complicado mosaico económico-fiscal en el que había de desenvolverse la Comunidad Autónoma canaria: de un lado, ante la Europa Comunitaria; y de otro lado, frente a terceros países.

Así todo, el debate no quedó cerrado, ni mucho menos, pues todas estas medidas comunitarias de aplicación a las Islas Canarias resultaban ser esencialmente de carácter temporal (sólo mientras existiera una necesidad objetiva²¹). Por tanto, la nota de contingencia, el sesgo coyuntural, vinculaba las referidas medidas al proceso de integración en la Unión Europea.

20 Probablemente, el mecanismo más importante aportado por el programa POSEICAN sea el establecimiento de un Régimen Específico de Abastecimientos (REA), como medida de choque dirigida a abaratar el abastecimiento en el archipiélago a través de ayudas a la importación de productos de la Unión Europea y la exención de derechos de aduanas de productos procedentes de terceros países (Reglamento 1601/92, modificado por el Reglamento 2790/94).

21 Así constaba en la Declaración XXVI del Tratado de la Unión Europea (firmado en Maastricht, el 7 de febrero de 1992): "La Conferencia reconoce que las regiones ultraperiféricas (departamentos franceses de Ultramar, Azores, Madeira y las Islas Canarias) padecen un importante atraso estructural agravado por

Como se puede adivinar por lo expuesto, la implantación de este régimen en modo alguno resultaba adecuado a los propósitos perseguidos por Canarias (al igual que las otras regiones ultraperiféricas de la Unión Europea), pues la conjunción de las desventajas estructurales del archipiélago como la lejanía, la insularidad, el carácter fragmentado de su territorio, o las infranqueables barreras que dificultan su acceso a economías de escala, revestían un carácter permanente, no limitado en el tiempo.

Para ello, el objetivo fundamental marcado por la Comunidad Autónoma canaria (trasladable, por supuesto, al Gobierno central), quedó claramente orientado a trascender esta situación de provisionalidad; esto es, dotar al *status* de ultraperiféricidad canario de carácter estructural, estable y permanente. Y el instrumento utilizado para su consecución, en aplicación rigurosa del sistema de fuentes, no ha sido otro que la traslación del reconocimiento de «ultraperiféricidad» del *Derecho derivado al Derecho originario*, plasmado primeramente en la resolución del Consejo Europeo (tras la *cumbre* de Amsterdam, en Junio de 1997) dirigida a reformar el artículo 227.2 del Tratado de la Comunidad Europea, de modo que las regiones ultraperiféricas pudieran ver garantizadas jurídicamente el reconocimiento de su especificidad; y en la actualidad (en

vigor desde el 1 de mayo de 2000), contemplado en el nuevo artículo 299.2 del Tratado ²².

Lo más llamativo, en la actualidad, radica en los diferentes obstáculos que encuentran las regiones ultraperiféricas en general, y la Comunidad Autónoma de Canarias muy en particular, en su intención de fijar una posición estable y, en definitiva, dotar de auténtico contenido a esta singularidad recogida en el artículo 299.2 TUE, que se ha dado en llamar *Estatuto Permanente* de las regiones ultraperiféricas ante la Unión Europea. Fundamentalmente, la posición española ha defendido en Bruselas la necesidad de seguir garantizando la permanencia de Canarias, en base a su condición de región ultraperiférica, en el llamado *Objetivo n° 1* de los Fondos Estructurales, y que dichas ayudas no queden vinculadas en modo alguno a la renta *per cápita*, aunque supere el 75% del Producto Interior Bruto (PIB) de la media europea.

Con todo, el panorama actual plantea algunos problemas y no pocos desafíos, derivados fundamentalmente de la ampliación de la Unión Europea a países del este de Europa.

Como bien se comprende, en primer lugar, el problema que se plantea dentro del contexto

diversos fenómenos (gran lejanía, insularidad, escasa superficie, relieve y clima difíciles, dependencia económica respecto de algunos productos) cuya constancia y acumulación perjudican gravemente a su desarrollo económico y social.

Considera que, si las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y del derecho derivado se aplican de pleno derecho a las regiones ultraperiféricas, ello no obsta para que se adopten disposiciones específicas en su favor mientras exista una necesidad objetiva de adoptar tales disposiciones con vistas a un desarrollo económico y social de estas regiones. Estas disposiciones deberán tener por objetivo a la vez la realización del mercado interior y el reconocimiento de la realidad regional, con vistas a hacer posible que las regiones ultraperiféricas alcancen el nivel económico y social medio de la Comunidad”

22”Artículo 299.

2. Las disposiciones del presente Tratado se aplicarán a los departamentos franceses de Ultramar, las Azores, Madeira y las islas Canarias.

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

El Consejo, al adoptar las medidas pertinentes contempladas en el párrafo segundo, tendrá en cuenta ámbitos tales como 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 comunitarios.

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

político-institucional de la Unión Europea atañe al conjunto de medidas que, en virtud del mandato garancial previsto en el artículo 299.2 del Tratado de la Unión Europea, deben propiciar una adecuada y efectiva protección de las Regiones Ultraperiféricas. Dicho con otras palabras: el dilema que se plantea es saber qué medidas, por sí mismas, servirán para propiciar el desarrollo económico y social de las Regiones Ultraperiféricas en general, y de las Islas Canarias muy en particular, y que permitan equiparar a éstas, en definitiva, al resto de los territorios de la Unión Europea.

Una segunda zona de fricción procede, como no podía ser de otra manera, del propio proceso de *construcción europea*. Por lo pronto, la ampliación de la Unión Europea a *países del este* provocará una nueva configuración del PIB, de modo que, conforme a las actuales directrices, Canarias dejaría de ser muy probablemente Región *Objetivo n° 1*, y la Comisión Europea encontraría graves problemas para garantizar al archipiélago canario el mantenimiento actual de los fondos al entrar en liza los países del este de Europa en su reparto.

Sin embargo, lo cierto es que el *handicap estructural* que padece Canarias, de no mediar los referidos fondos eurocomunitarios, no sólo no favorecerían el crecimiento socioeconómico del archipiélago, sino que muy posiblemente provocaría una caída vertiginosa de su renta *per cápita*.

La cuestión podría ser aún más complicada, por último, si en el previsible –y necesario– proceso de simplificación de los Tratados de la Unión Europea, el reconocimiento de la ultraperiferidad perdiera una apoyatura expresa en el *Derecho originario* europeo (tal como aparece en el vigente artículo 299.2 TUE), o bien que su configuración sufriera un retroceso en una hipotética *Carta Constitucional* europea.

En fin, las *zonas polémicas* expuestas resumen los desafíos inmediatos a los que se ha de enfrentar el archipiélago canario para poder mantener su *estatuto permanente* en un ente supranacional complejo como es la Unión Europea. Y la solución se nos antoja algo compleja.

No obstante, y dicho lo dicho, para resolver los distintos problemas aquí planteados, y sin perder de vista la necesidad de defender e, incluso, robustecer el *statu quo* de las Regiones Ultraperiféricas, bien podría proponerse la utilización de nuevos parámetros en el reparto de los fondos europeos. En este contexto, una lectura alternativa que podría permitir el manten-

imiento de las ayudas pasaría por incorporar nuevos elementos a computar en el reparto de fondos. En tal caso, como bien se comprende, se podrían añadir criterios relativos a las tasas de desempleo (relativas y absolutas) en el territorio, bolsas de pobreza y marginalidad en la población, carencias o dificultades en los sectores estratégicos fundamentales, así como en los relativos al desarrollo tecnológico.

V. A modo de conclusión

El futuro, por supuesto, está por hacer. El alejamiento físico de Canarias así como sus peculiares condicionamientos, la colocan sin lugar a dudas en una posición irreductible. Al menos de momento. En esto, una cosa ha quedado clara: la construcción de la Unión Europea no se puede realizar únicamente sobre los datos, las estadísticas o las cifras de los Estados. Estos, sin duda, también presentan un rostro humano, donde la dignidad del individuo constituye de modo ineludible el punto de partida.

Como consecuencia de todo ello, se ha institucionalizado por diversos conductos, como hemos visto, los distintos aportes e instrumentos jurídico-políticos que garantizan la singular identidad canaria frente al criterio general de uniformidad (ya sea ésta en el seno del Estado español o en el marco de la Unión Europea).

La tarea dirigida a sofocar cualquier directriz uniformizadora no ha ofrecido problema alguno desde la Constitución española y el Estatuto de Autonomía canario, donde de modo intenso se ha garantizado los diversos principios que originan el «hecho diferencial canario», y cuyas especialidades han sido desarrolladas y concretadas en una profusión normativa de índole administrativa, económica y financiera.

Más complicado, si acaso, se presenta el panorama en el «espacio europeo», donde el posicionamiento de la ejecutiva española al hilo de la concreción de los distintos aportes comunitarios, con base en las dificultades de carácter permanente y estructural que afectan a Canarias, no han encontrado siempre la misma sensibilidad en las instituciones eurocomunitarias.

Así todo, de momento el desenlace ha sido satisfactorio, pues el reconocimiento de la singularidad canaria, globalmente considerada, ha venido a hallar un hueco de inestimable valor en el Tratado comunitario (*Derecho originario*, no se olvide).

Tan solo queda por resolver –lo que ciertamente no resulta ser una tarea sencilla– la

fijación de los distintos instrumentos y acciones combinadas eurocomunitarias para que el concierto diferencial canario pueda superar con éxito sus desventajas estructurales.

Por lo demás, no creemos que los mecanismos actuales resuelvan de una vez y para siempre la singular posición de Canarias en el marco de la Unión Europea. La ampliación de la Unión Europea hacia países del este de Europa y, concretamente, la necesidad de redistribuir los fondos eurocomunitarios a más países beneficiarios no proporcionan precisamente un horizonte alentador. Todavía más: conviene tener presente que el reto de simplificar los Tratados no resultará tarea fácil y, en consecuencia, habrá que observar con atención cualquiera modificación que pueda suponer un retroceso en el *status* conseguido por las Regiones Ultraperiféricas en general, y Canarias en particular. Con todo, parece evidente que a la vista de la incorporación a la Unión Europea de países con rentas *per cápita* más bajas, el mantenimiento de las ayudas comunitarias pasa por el establecimiento de nuevos baremos. Es por ello que los instrumentos, como hemos podido apreciar, no pueden ser insustituibles o inmodificables, sino que habrán de adaptarse al devenir del propio proceso de construcción europea.

La trayectoria del archipiélago en el ámbito *eurocomunitario* no ha sido fácil, desde luego. Trasladar al plano europeo todo este complejo marco de situaciones específicas, derivado fundamentalmente por los eventuales límites que ha intentado imponer Bruselas ante los planteamientos globales defendido por España, y en particular, por la Comunidad Autónoma canaria han supuesto siempre un proceso de negociación arduo, lleno de constantes *fintas y regates*.

Ya hemos realizado en las páginas precedentes algunas reflexiones acerca del difícil encaje que ha experimentado Canarias en el panorama de la Unión Europea, abandonando los posicionamientos iniciales de adhesión a las Comunidades en la misma medida que la situación socioeconómica y política cambiaban y, también, en cuanto que la propia Europa Comunitaria evolucionaba.

No ha sido, ni sigue siendo, un camino uniforme. Más bien su andadura ha estado afectada principalmente por las notas de temporalidad y uniformidad que Bruselas ha intentado imponer a toda costa. En suma, la drástica discusión que ha estado en juego entre la Unión Europea y la posición de las regiones ultraperiféricas, y de entre ellas, las Islas Canarias, ha venido marcada significativamente por la directriz de «provi-

sionalidad» de la primera frente a la empeñada vocación de un reconocimiento de «permanencia» de estas últimas. Pese a todo, la invocación de la ultraperifericidad y, consiguientemente, la necesidad de un tratamiento diferenciado en el ámbito europeo ha encontrado de momento una adecuada respuesta en el acervo comunitario: se produce a partir del Tratado de Amsterdam (art. 299.2) la institucionalización de un foco irreductible en el *Derecho originario* de la Unión Europea que pretende trascender la anterior posición de provisionalidad por un comprensible *status* estructural, estable, permanente.

El futuro que se vislumbra, apenas iniciado el nuevo siglo, nos permitirá asistir aún más a la revolución estatal que propugna el diseño organizado por la Unión Europea, donde no caben ciertos principios otrora pertenecientes de modo exclusivo (y excluyente) a los propios Estados. Es cierto, desde luego, que arribamos al siglo XXI en el mejor de los mundos posibles, dotado en gran medida de una sociedad desarrollada económica, social, y tecnológicamente como nunca lo estuvo.

Pero el *sueño europeo* no está exento de riesgos y obstáculos. No se puede ignorar, pese a todas estas evidencias, que muy cerca de este *mundo soñado* existen también ciertos territorios que presentan déficits estructurales. Se explica así que el horizonte que se percibe, considerado en sí mismo, no permite atisbar hasta este momento otro esquema que no sea el del mantenimiento de un régimen estructural diferente, en contraposición al existente en los territorios (español o europeo) de régimen común.

Esta llamada a la realidad no impide, sin embargo, reconocer que el *sueño europeo* en verdad es posible. Que la construcción europea y su proyecto nunca antes imaginado –ni ensayado– está cambiando la Historia, aportando nuevos episodios, aceptando nuevas ideas. Todavía más: la Europa que imaginamos construir se basa también en el principio del reconocimiento y distinción de ciertos territorios que presentan fisuras estructurales difíciles de superar. Como tal, las Islas Canarias han dado un salto cualitativo importante –aunque no exento de dificultades– para incorporarse decididamente al *espacio europeo*. Para que esta integración sea viable, el modelo eurocomunitario debe seguir prestando una especial atención a las regiones situadas en la ultraperiferia. Sólo así será posible la supervivencia de Canarias, al menos con el actual modelo de sociedad desarrollada en la que estamos insertados –de momento, el mejor de los mundos posibles–. Debemos considerarlo, por tanto, un fenómeno no transitorio, del que no podemos prescindir, al menos si queremos seguir entendiendo la realidad canaria.

