

# **EL «HECHO DIFERENCIAL CANARIO» Y SUS REPERCUSIONES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL Y DE LA UNIÓN EUROPEA (UNA BREVE REFLEXIÓN A PROPÓSITO DE LA ZONA ESPECIAL CANARIA)**

**PEDRO CARBALLO ARMAS**

Profesor de Derecho Constitucional  
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

## **SUMARIO**

- I. Introducción.
- II. Constitución y organización territorial del Estado español: Nacionalidades, regiones y hechos diferenciales.
  - A) Constitución y modelo territorial del Estado español
  - B) Nacionalidades, regiones y hechos diferenciales
- III. El hecho diferencial canario.
  - A) La Constitución como punto de partida: argumentos para un Régimen Económico y Fiscal diferenciado
  - B) 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 ultraperifericidad).
  - A) Las Regiones Ultraperiféricas: ideas generales
  - B) La teorización de las Regiones Ultraperiféricas en el marco jurídico de la Unión Europea
  - C) Canarias ante la Unión Europea: integración comunitaria y hechos diferenciales
- V. Consideraciones finales.

**Resumen del contenido:**

*Puede afirmarse, sin ningún género de dudas, que el peculiar Régimen Económico y Fiscal (REF) de las Islas Canarias encuentra directamente su razón de ser en las específicas singularidades del archipiélago, basadas esencialmente éstas en sus especiales condiciones geoclimáticas, la precariedad de recursos naturales, la lejanía y su condicionamiento insular.*

*En la actualidad, este peculiar régimen tiene su reflejo en multitud de normas que se vertebran en una doble vertiente: de un lado, estableciendo una menor presión fiscal a través de figuras tributarias específicas; de otro lado, disponiendo de un conjunto de medidas fiscales dirigidas a la promoción del desarrollo económico y social del archipiélago (de las que pueden destacarse, entre otras, la Reserva para Inversiones en Canarias, la Zona Especial Canaria, o el Registro Especial de Buques y Empresas Navieras).*

*Con ese objetivo, y bajo una estricta perspectiva jurídico-constitucional, se pretende, pues, explicar la razón de ser del REF canario en la actualidad (y en su consecuencia, también la razón de ser de la aplicación de medidas fiscales específicas como el establecimiento de la Zona Especial Canaria, la Reserva para Inversiones en Canarias, etc.) a partir de las premisas que ha delineado la propia Constitución y el Estatuto de Autonomía de Canarias o de los condicionantes impuestos por la Unión Europea.*

**I. INTRODUCCIÓN**

Una de las características más importantes y excepcionalmente acertada que ha rodeado a las Islas Canarias desde su anexión a la Corona de Castilla lo constituye sin duda alguna su peculiar Régimen Económico y Fiscal. Los distintos razonamientos que permiten explicar esta singularidad del archipiélago canario proceden básicamente de sus especiales condiciones geoclimáticas, la precariedad de recursos naturales, así como la lejanía y la indubitada realidad del hecho insular. De este modo, en la medida en que históricamente las circunstancias socioeconómicas y políticas se han presentado de manera diferente, en esa medida se han ponderado a su vez distintas respuestas adaptadas a la nueva situación en el

archipiélago que permitieran la pervivencia de un régimen específico en el ámbito económico y fiscal.

En la actualidad, este peculiar régimen tiene su reflejo en multitud de normas que, en esencia, se vertebran en una doble vertiente: de un lado, estableciendo una menor presión fiscal a través de figuras tributarias específicas que de paso ayudan a sufragar el gasto público de las Administraciones Públicas de Canarias; de otro lado, disponiendo de un conjunto de medidas fiscales (de las que pueden destacarse, entre otras, la Reserva para Inversiones en Canarias, el Registro Especial de Buques y Empresas Navieras, o la Zona Especial Canaria) dirigidas a la promoción del desarrollo económico y social del archipiélago<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> E. Mambrilla Hernández, "El régimen económico y fiscal", en AA. VV., *El régimen especial político-administrativo de Canarias. Las singularidades*, Gobierno de Canarias-Marcial Pons, 1999, pág. 216.

Por supuesto, no llevaremos a cabo un proceso exhaustivo de las diversas normativas (razones metodológicas, científicas y de espacio no nos lo permiten) que conforman el singular REF canario, sino que intentaremos acomodar, dentro de un esquema de derecho vigente y bajo una estricta perspectiva jurídico-constitucional, algunas cuestiones que permitan explicar la razón de ser del REF canario en la actualidad (y en su consecuencia, también la razón de ser de la aplicación de medidas fiscales específicas, como el establecimiento de la Zona Especial Canaria, etc.) a partir de las premisas que ha delineado la propia Constitución y el Estatuto de Autonomía canario o de los condicionantes impuestos por la Unión Europea.

Así pues, el enfoque jurídico permite centrar el análisis propio de la Ciencia Constitucional 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.

Hay que advertir, no obstante, que sería erróneo creer que en la actualidad la Ciencia Constitucional únicamente se ocupa del análisis 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 ins-

tituciones políticas. 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 comunes trazados<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> A este respecto, véase S. Gambino, "Hacia un Derecho constitucional europeo", *Civitas Europa*, n.º 7 (septiembre 2001), pág. 41 y ss. También del mismo autor, "Il Diritto Costituzionale Europeo, principi strutturali e diritti fondamentali", en *Costituzione*

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.

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.

En esto, las líneas que siguen a continuación tratarán de servir de cauce para encuadrar la concreta situación de Canarias en el contexto estatal y 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 de la España continental y 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: el hecho insular, la lejanía y sus peculiares condiciones geográficas.

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 en el concierto español y eurocomunitario; y de otro lado, expliquen la necesidad de mantener un *statu quo* diferencial.

Por tanto, para poder aproximarnos a la cuestión central de este estudio, resulta imprescindible, en primer lugar, 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 ESPAÑOL: NACIONALIDADES, REGIONES Y HECHOS DIFERENCIALES

*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<sup>e</sup> siècle”, *Science et technique de la démocratie*, n<sup>o</sup> 22, Editions du Conseil de l’Europe, págs. 217-242.

## A) CONSTITUCIÓN Y MODELO TERRITORIAL DEL ESTADO ESPAÑOL

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 regional<sup>3</sup>. 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 gallegos) 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.

<sup>3</sup> J.J. Solozábal Echavarría, *Las bases constitucionales del Estado Autonomico*, Mc Graw-Hill, Madrid, 1998, pág. 72 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).

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 tampoco existe ningún precepto constitucional que establezca expresamente cuáles son las *nacionalidades* y cuáles son las *regiones*<sup>4</sup>. Cuestión ésta, por otra parte, que hubiese sido políticamente insostenible<sup>5</sup>.

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.

## **B) 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 por la doctrina científica se ha dado en llamar «hechos diferenciales».

En este contexto, puede afirmarse que la salvaguarda relativa a la diferen-

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.

cialidad 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»<sup>6</sup>.

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 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)<sup>7</sup>, 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

<sup>6</sup> Un riguroso estudio acerca de la teorización de los «hechos diferenciales» puede verse en J.F. López Aguilar, *Estado autonómico y hechos diferenciales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1998.

<sup>7</sup> 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*, cit., pág. 91).

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, 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. Y dentro de este ámbito, ¿por

qué la Comunidad Autónoma de Canarias necesita 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

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»<sup>8</sup>.

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

<sup>8</sup> Según Trujillo, 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 (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, pág. 19).

examinar, conforme a las coordenadas diseñadas en el Estatuto de Autonomía; y finalmente, planteado más hondamente, examinando la compleja normativa de la Unión Europea.

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.

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.

## **A) 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<sup>9</sup>. 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 determinantes 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.

<sup>9</sup> Con la Ley del REF lo que se pretendía, básicamente, era asentar ciertos sectores económicos de las islas (fundamentalmente, agricultura y pesca), así como impulsar el desarrollo del sector industrial. Bajo esa dirección, los resortes jurídicos se concretaron en una fiscalidad diferenciada, el acopio de una política crediticia que incentivara la actividad empresarial, y el mantenimiento de un régimen de libertad comercial.

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.

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

a definir o a delimitar materialmente el REF. Éste 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<sup>10</sup>.

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, ¿era y sigue siendo justificable la necesidad de un REF específico?

<sup>10</sup> 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 tratare 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, en relación con la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía presentada por los Grupos Parlamentarios Agrupaciones Independientes de Canarias-AIC, Centrista, Iniciativa Canaria-ICAN y Mixto, pág. 109).

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»<sup>11</sup>.

Bajo esta fisonomía, los postulados a propósito de la «problemática canaria» se sustentan de modo indubitado 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 archipiélagica). 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<sup>12</sup>.

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 (art. 138.1 CE), no resultan ociosos. Pues el acuñamiento constitucional de estas

<sup>11</sup> 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 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”, en AA. VV., *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias*, ICAP-Marcial Pons, Madrid, 1996, pág. 1034).

<sup>12</sup> En opinión de Espino Romero, existe otra suerte de factores complementarios que condicionan la caracterización singular del archipiélago canario. Así, las diferencias existentes en el tamaño, relieve, clima, vegetación y recursos naturales de cada una de las islas (y dentro de ellas, sus comarcas), generan grandes contrastes internos que repercuten directamente en la presencia de activos y pasivos para la producción de bienes y servicios; o la existencia de una *geografía humana singular* en lo demográfico, lo económico y lo político (R. Espino Romero, “Artículo 45”, cit., pág. 1033).

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*<sup>13</sup> propia de las Islas Canarias que deriva de una serie de factores fundamentales: el hecho insular y archipiélagico, 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 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 ellos, como se ha dicho, elementos esenciales para conseguir el «equilibrio económico» defendido en y desde la Constitución.

<sup>13</sup> 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 «equilibrio económico» al que apunta la Constitución” (J.F. López Aguilar, *Estado autonómico y hechos diferenciales*, cit., pág. 222).

## **B) 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, fundamental-

mente 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 decididamente 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 Cons-

titución, 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).

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

cal 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 6 de julio, de Modificación del REF<sup>14</sup>.

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 archipiélago como la Zona

<sup>14</sup> 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.

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 ULTRAPERIFICIDAD)**

##### **A) 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 *ultraperificidad*. O dicho con otras palabras, la significación jurídica de las regiones ultraperiféricas en el marco de la UE.

Sin embargo, 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 *Hansen*<sup>15</sup>, 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), posición por lo demás que cristalizaría definitivamente en el Tratado de Amsterdam (1997) y sin solución de continuidad, aunque con una distinta redacción, en el Tratado que adopta una Constitución para Europa de 2004 (art. III-424).

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 con el que se pretende regular la situación de las Regiones Ultraperiféricas (ya lo hace el Tratado de Amsterdam en el art. 299.2) es que no aparece orillado bajo la nota de contingencia, con un carácter coyuntural o temporal. En suma, que el *status* de las Regiones Ultraperiféricas 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. Al hilo de esta

<sup>15</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 10 de octubre de 1978.

categorización, por tanto, la normativa comunitaria no puede presentar otra orientación que la de obtener medidas específicas para las referidas regiones. 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.

## **B) 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 «ultraperificidad» 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 «ultraperificidad» necesita apoyarse en una lectura global que aborde cier-

tos 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 «ultraperificidad» 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 les 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, para el recto entendimiento de la «ultraperificidad», y como no podía ser de otra manera, 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 económico-fiscales que, en definitiva, permiten a las referidas regiones obtener un desarrollo socioeconómico similar al resto de los territorios de la Unión Europea.

Como se puede apreciar, estos rasgos sumariamente descritos constituyen en esencia los diversos elementos o criterios que caracterizan 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 estas regiones.

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.

### **C) 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 desgranar a continuación 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 someramente.

Como es bien sabido, España ingresa en la Comunidad Europea en el año 1986, si bien 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 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, dicha 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 la Comunidad Europea.

Este complicado escenario fue resuelto, de entrada, 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 especificidades. Esta opción, consecuencia 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 nº 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 limi-

taciones, 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<sup>16</sup>.

Toda esta situación, aparentemente limitadora del estructural «problema canario» daría 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 es fruto del esfuerzo eurocomunitario en su especial atención a aquellos territorios apremiados por la combinación de factores específicos debido a su peculiar orografía, 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 resolu-

ciones 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)<sup>17</sup>. 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, 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<sup>18</sup> antes mencionadas, tratando así de nutrir adecuadamente los distintos planos del complica-

<sup>16</sup> J. F. López Aguilar, *Estado autonómico y hechos diferenciales*, cit., pág. 233.

<sup>17</sup> Entre los diversos mecanismos aportados por el programa POSEICAN cabe destacar 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.

<sup>18</sup> Concretamente, la propia Ley 19/94 establece en su D.A. 10ª que “el Gobierno de la Nación gestionará ante las instituciones de la Unión Europea la consolidación de un Estatuto Especial derivado de su condición de Región Ultraperiférica”. Pero es más, el propio EAC permite la participación de Canarias en las negociaciones eurocomunitarias cuando afecte a sus específicos intereses (arts. 37.2 EAC) e, incluso, en la celebración de Tratados o Convenios Internacionales que afecten igualmente a sus intereses (38.1 EAC).

do 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 la mayoría de estas medidas comunitarias de aplicación a las Islas Canarias resultaban ser de carácter temporal (sólo mientras existiera una necesidad objetiva<sup>19</sup>). Por tanto, la nota de contingencia, el sesgo coyuntural, vinculaba las referidas medidas al proceso de integración en la Unión Europea.

La implantación de este régimen, por tanto, no 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, revisiten 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 la «ultraperiféricidad» del *Derecho derivado* al *Derecho originario*, plasmado primeramente en la resolución del Consejo Europeo (tras la cumbre de Amsterdam) dirigida a reformar el artículo 227 del Tratado de la Comunidad Europea, de modo que las Regiones Ultraperiféricas pudieran ver garantizadas jurídicamente el reconocimiento de su especificidad, y cuya concreción se produjo en el artículo 299.2 del Tratado Comunitario<sup>20</sup>. Por último, la con-

<sup>19</sup> 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 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”.

<sup>20</sup> “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 grave-

figuración de las Regiones Ultraperiféricas, tras la firma del Tratado que adopta una Constitución para Europa formalizada en Roma el 29 de octubre de 2004 (art. III-424), no ha hecho otra cosa que trasladar y perfeccionar el reconocimiento de la redacción dada por el TUE (art. 299.2) al marco constitucional europeo. Pero es más, la Constitución Europea otorga a las Regiones Ultraperiféricas –por aplicación del artículo III-167.3.a)–, en el mismo marco que las regiones más desfavorecidas, el derecho a recibir ayudas del Estado, independientemente de su nivel de renta<sup>21</sup>.

En su consecuencia, las leyes, leyes marco, reglamentos y decisiones estarán orientadas, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación de la Consti-

tución en dichas regiones. Dicho con otras palabras: los handicaps estructurales de las Regiones Ultraperiféricas deberán tenerse en cuenta como punto de partida conforme a un escrupuloso respeto a las disposiciones de la Unión Europea (arts. III-167 y III-424)<sup>22</sup>.

En suma, se mantiene el compromiso de regular medidas específicas para estas regiones (políticas aduaneras y comerciales, fiscales, etc.) siempre que no se ponga en peligro la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico de la Unión, incluido el mercado interior y las políticas comunes.

No obstante lo expuesto, y aunque el encaje de las Regiones Ultraperiféricas en el marco de la Unión Europea se afronta

---

mente 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”.

<sup>21</sup> “Artículo III-167.

3. Podrán considerarse compatibles con el mercado interior:

a) las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo, así como el de las regiones contempladas en el artículo III-424, habida cuenta de su situación estructural, económica y social”.

<sup>22</sup> “Art. III-424. Teniendo en cuenta la situación social y económica estructural de Guadalupe, la Guayana Francesa, Martinica, la Reunión, las Azores, Madeira y las Islas Canarias, agravada por su lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y climas adversos y dependencia económica respecto de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente su desarrollo, el Consejo adoptará, a propuesta de la Comisión, leyes, leyes marco, reglamentos y decisiones europeos orientados, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación de la Constitución en dichas regiones, incluidas las políticas comunes. Se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo.

Los actos contemplados en el primer párrafo abarcarán, en particular, las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos con finalidad estructural y a los programas horizontales de la Unión.

El Consejo adoptará los actos contemplados en el primer párrafo teniendo en cuenta las características y exigencias especiales de las regiones ultraperiféricas, sin menoscabar la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico de la Unión, incluido el mercado interior y las políticas comunes”.

desde el derecho, es en «clave política» donde se han de resolver los diferentes obstáculos que encuentran las Regiones Ultraperiféricas en general, y la Comunidad Autónoma de Canarias muy en particular, en su intención de dotar de auténtico contenido a esta singularidad que se ha dado en llamar *Estatuto Permanente* de las Regiones Ultraperiféricas en la Unión Europea.

En este sentido, los instrumentos jurídicos comunitarios destinados a compensar las dificultades a las que deben hacer frente las Regiones Ultraperiféricas responden a dos grandes líneas de actuación: de un lado, disponiendo programas específicos que compensen los sobrecostes de las Regiones Ultraperiféricas (fondos estructurales y ayudas de Estado); y de otro lado, estableciendo ayudas dirigidas a efectuar acciones de «vecindad» que faciliten la cooperación entre las referidas regiones y los países fronterizos.

## V. CONSIDERACIONES FINALES

El futuro, naturalmente, no está escrito. El alejamiento físico de Canarias así como sus peculiares condicionamientos han quedado posicionados en una serie normativa –Constitución, Estatuto

de Autonomía y ordenamiento comunitario– de momento, irreductible. Con ello se institucionaliza por diversos conductos, de ahí su importancia, 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 centralista no ha ofrecido problema alguno desde la Constitución y el Estatuto de Autonomía, donde de modo intenso se han visto garantizados los diversos principios que originan el «hecho diferencial canario», y cuyas especialidades han sido desarrolladas y concretadas en una profusión normativa básicamente de índole económica y financiera. Así todo, el desenlace ha sido satisfactorio, pues el reconocimiento de la singularidad canaria, globalmente considerada, ha venido también a hallar un hueco en el *Derecho originario* comunitario.

Con todo, el panorama actual plantea algunos problemas y no pocos desafíos. Así, puede observarse, de entrada, que el solo hecho de la ampliación de la Unión Europea a países del este de Europa ha originado por sí misma una redistribución de las ayudas comunitarias<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Ante la previsible ampliación de la Unión Europea a los países del este, y en su consecuencia, la necesidad de efectuar una nueva redistribución de fondos, el PSOE ya había lanzado algunas propuestas en 2001 al objeto de mantener las ayudas europeas después de 2006, abogando por la utilización de nuevos parámetros en el reparto de los fondos europeos. En este contexto, una lectura alternativa que podría permitir el mantenimiento 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. (Un resumen de estas propuestas aparecía publicado en el rotativo *El Mundo* de 28 de julio de 2001, pág. 11).

De otro lado, se plantean algunos dilemas que no siempre tienen una fácil resolución: en lo fundamental, la adopción de qué medidas, por sí mismas, pueden ser las más adecuadas para propiciar el desarrollo económico y social de las Regiones Ultraperiféricas en general, y de las Islas Canarias muy en particular, y que en definitiva permitan equiparar a éstas al resto de los territorios de la Unión Europea.

El futuro que se vislumbra apenas iniciado el nuevo siglo, pese a las *zonas polémicas* expuestas, 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 atis-

bar 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.