LA ULTRAPERIFICIDAD DE CANARIAS Y LOS PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD Y MODULACIÓN

Fernando Ríos Rull
Profesor de Derecho Constitucional
Universidad de La Laguna

Israel Expósito Suárez
Licenciado en Derecho

SUMARIO

I. Introducción.
II. El régimen especial ultraperiférico de Canarias en la UE.
A) Una cuestión preliminar: los regímenes especiales comunitarios
B) Evolución del tratamiento jurídico diferenciado de Regiones Ultraperiféricas (RUPs) en el ordenamiento comunitario
1. Los antecedentes jurídicos del reconocimiento del art. 299.2 TCE
2. La reflexión sobre el art. 299.2 TCE
3. Las RUPs en el Tratado por el que se aprueba una Constitución para Europa
III. Reconocimiento de las especificidades canarias en el Estado español.
IV. El principio de subsidiariedad.
V. El principio de modulación.
A) El principio de modulación en la Unión Europea
B) El principio de modulación en el Derecho interno español
VI Conclusiones.

Resumen del contenido:

En estas líneas se analizará, por un lado, la especial posición de Canarias en la Unión Europea y en el Estado español como territorio al que se le reconocen distintas singularidades derivadas de su condición ultraperiférica y dotado de autonomía política y, por otro, la incidencia de los principios de modulación -en virtud del cual las instituciones europeas y estatales deben adaptar sus políticas en determinadas materias- y de subsidiaridad -particularmente en el ejercicio de competencias por parte de la Unión, del Estado español y la Comunidad Autónoma de Canarias- en la formación del régimen especial ultraperiférico, régimen que se verá consolidado con la reforma del Estatuto de Autonomía[3] *en marcha y la futura Constitución europea.*

I. INTRODUCCIÓN

Canarias es un territorio singular debido a sus obvias condiciones geográficas de insularidad y lejanía reconocidas en la Constitución española de 1978, el Estatuto de Autonomía de 1982 y en el Tratado de la Unión Europea a raíz de la modificación operada en 1996 por el Tratado de Ámsterdam.

Precisamente por ello, en el ámbito eurocomunitario esas singulares condiciones geográficas han dado lugar al concepto de Región Ultraperiférica, las RUPs (concepto también introducido en la reforma del Estatuto de Autonomía de 1996). Calificación que confiere un *status* jurídico diferenciado en la Unión Europea a los siete territorios que la poseen.

Así, en estos primeros años del siglo XXI, la condición ultraperiférica de Canarias sigue siendo utilizada para consolidar un régimen especial de ultraperificidad en los ámbitos europeo y estatal. Un régimen que es consecuencia directa del principio de modulación y que posibilita una posición asimétrica de Canarias respecto a los territorios no ultraperiféricos en ambos ámbitos.

II. EL RÉGIMEN ESPECIAL ULTRAPERIFÉRICO DE CANARIAS EN LA UE

A) UNA CUESTIÓN PRELIMINAR: LOS REGÍMENES ESPECIALES COMUNITARIOS

Cualquier reflexión concerniente al régimen especial ultraperiférico de Canarias requiere necesariamente partir de la previa consideración de los regímenes especiales comunitarios, ya que éstos constituyen el marco en el que se inscribe el mencionado régimen especial canario.

En este sentido, basta recordar que tradicionalmente se ha explicado que, pese a la vocación de universalidad del Derecho comunitario, en el desarrollo

[3] Al tiempo de terminar este trabajo está a punto de culminar la fase autonómica del largo procedimiento de reforma, la segunda, del Estatuto de Autonomía de Canarias. Se puede seguir ese proceso en la web www.gobiernodecanarias.org/reformaestatuto.

del proyecto europeo se han aprobado regímenes especiales que consisten en la «*concesión de un "status" especial a determinados territorios de un Estado miembro, con el fin de acoger de un lado, sus peculiaridades específicas, y de evitar al mismo tiempo, de otro, el perjuicio que supondría para los mismos una integración en la CEE en las mismas condiciones en que lo hace el resto del Estado*»[4]. Unos regímenes que constituyen un trato jurídico diferenciado y que tradicionalmente se han concebido como «*una excepción a la aceptación y a la aplicación global y uniforme del acervo comunitario*»[5] en el reconocimiento de ciertas especificidades territoriales que facilitan el proceso de integración de determinadas regiones, por lo que no están catalogados apriorísticamente en las disposiciones comunitarias.

En efecto, como acertadamente ha advertido ASÍN CABRERA, los regímenes especiales comunitarios resultan del «*esfuerzo de mutua cooperación y de adaptación entre las instituciones comunitarias y los Estados miembros*»[6]. Un proceso de negociación, en definitiva, que pretende la confirmación, por parte de las instituciones comunitarias, de las peculiaridades normativas que tradicionalmente han reconocido, en los correspondientes ordenamientos estatales, determinadas singularidades políticas o jurídicas de algunos territorios; y que, en todo caso, se han pretendido salvaguardar de las implicaciones de la armonización pretendida por el proyecto comunitario.

Centrando la atención en nuestro objeto de estudio, conviene destacar que los regímenes especiales comunitarios aprobados para determinados territorios insulares se fundamentan, no en su insularidad, sino en la existencia de un tratamiento diferencial en el correspondiente ámbito estatal. Es decir, no existen regímenes especiales en aquellos territorios insulares que carecieran de un tratamiento diferencial histórico[7].

Sin embargo, aunque es cierto que las regiones catalogadas actualmente como ultraperiféricas poseían en el momento de su integración regímenes singulares históricamente reconocidos en sus respectivos ordenamientos estatales, no lo es menos que la constatación en el ámbito comunitario de los fundamentos que explican el trato histórico diferencial en los ordenamientos francés, portugués y español justifican *per se* la aprobación de un

[4] F. Clavijo Hernández, «Territorios con regímenes especiales dentro de la Comunidad. Perspectivas relativas a ciertos territorios o Comunidades Autónomas»; en AA. VV.: *La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas*, Generalitat de Catalunya, 1985, pág. 122.

[5] Mª.A. Asín Cabrera, «La Constitución Europea y el estatuto jurídico de las regiones ultraperiféricas», en *Hacienda Canaria*, nº 12 (2005), pág. 6.

[6] Ibídem.

[7] F. Fernández Martín, *Islas y regiones ultraperiféricas en la Unión Europea*, l´aube éditions, 1999, pág. 13.

régimen especial comunitario que, sin perjuicio del respeto a la historia, satisficieran la necesidad de superar una situación objetivamente singular en el marco comunitario que dificulta o imposibilita la participación, en condiciones de igualdad con otros territorios, en los beneficios derivados del mercado común.

En efecto, al margen de que en el momento de su incorporación al proyecto europeo los Departamentos franceses de Ultramar, Azores, Madeira y Canarias poseyeran, en sus respectivos ordenamientos estatales, determinadas especificidades políticas o jurídicas de rancio abolengo histórico, lo cierto es que las circunstancias ultraperiféricas condicionan *in extremis* -incluso se podría afirmar que imposibilitan- una integración que culmine con el mismo resultado que el alcanzado por otros territorios[8].

En este sentido, si dentro del correspondiente ámbito estatal las RUPs no pueden alcanzar un nivel de desarrollo equiparable al resto de regiones, cuánto más difícil sería que dichos territorios alcanzaran, en condiciones de igualdad con otros, los beneficios que se derivan del proyecto comunitario.

Por tanto, esta necesidad objetiva fue la que propició que antes de la firma de los Tratados de Adhesión de Francia, Portugal y España se negociaran singulares condiciones de integración para propiciar la óptima integración de los Departamentos franceses de Ultramar, Azores, Madeira y Canarias. Unas condiciones que, en términos generales, fueron admitidas y que, consecuentemente, permitieron la aprobación de regímenes especiales de integración[9].

Sin embargo, el proyecto comunitario es forzosamente dinámico. Las características sociales, económicas, políticas y jurídicas de las CEE cambiaron notoriamente con cierta rapidez. Además, algunos condicionantes de las RUPs inciden permanentemente en su desarrollo. Por ello, aquellas condiciones singulares de integración aprobadas en el momento de la adhesión de los Estados mencionados evolucionaron paralelamente al desarrollo del proyecto comunitario.

[8] No en vano, los regímenes jurídicos históricamente reconocidos a título individual no son sino el reconocimiento, en términos normativos, de una particular situación que condiciona el desarrollo socioeconómico de determinados territorios dentro de los respectivos ámbitos estatales. No se trata, por ende, de regímenes particulares que respondan a reivindicaciones de carácter político fundamentadas simplemente en el recuerdo de tiempos pretéritos.

[9] Los Departamentos franceses de ultramar han disfrutado de un régimen especial de integración en el proyecto comunitario gracias a lo dispuesto en el art. 277.2 del Tratado CEE. El régimen especial de Azores y Madeira se aprobó en virtud del Anexo I del Acta de las condiciones de adhesión y a las adaptaciones de los Tratados. El régimen especial de integración de las Islas Canarias se definió a partir del art. 25 del Acta de Adhesión del Reino de España a las Comunidades Europeas y del denominado Protocolo II. Así mismo, procede recordar la relevancia de los Anexos Protocolos que acompañan al Acta de Adhesión de España, pues dichos documentos desarrollan el contenido del régimen especial de integración previsto para Canarias.

B) EVOLUCIÓN DEL TRATAMIENTO JURÍDICO DIFERENCIADO DE LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS (RUPs) EN EL ORDENAMIENTO COMUNITARIO

Existe abundante literatura que aborda minuciosamente cuál ha sido la evolución de las normas que definen la integración de las RUPs en el proyecto comunitario. Por ello, reproducir aquí esos comentarios sería una labor innecesariamente reiterativa. Con el propósito de introducir nuestras reflexiones posteriores, únicamente aludiremos a los hitos más significativos de dicha evolución.

En este sentido, consideramos que la evolución de las especificidades normativas que definen el proceso de integración de las RUPs se puede clasificar en torno a tres etapas nítidamente diferenciadas: la evolución de dichas normas hasta la entrada en vigor del art. 299.2 TCE, las pretensiones políticas de profundizar en las posibilidades normativas del mencionado precepto y la atención diferenciada que las RUPs reciben en el Tratado por el que se aprueba una Constitución para Europa.

1. Los antecedentes jurídicos del reconocimiento del art. 299.2 TCE

El primer estadio del trato diferencial reconocido por las instituciones comunitarias a las RUPs estuvo constituido por las condiciones singulares de integración de dichos territorios –aunque éstos aún no habían sido calificados como RUPs–, recogidas en las correspondientes de Actas de Adhesión.

Posteriormente, una vez constatado que el modelo de integración definido en los Tratados de Adhesión no satisfacía los intereses de aquellos territorios aislados y que, además, alguno de estos modelos, incluso, generaba duras polémicas debido a sus implicaciones, los Estados miembros implicados y las instituciones comunitarias celebraron nuevas negociaciones para la modificación de los citados modelos de integración, aunque estas negociaciones acontecerían por causas y en tiempos diferentes[10].

El resultado de las negociaciones indicadas serían los Programas de Opciones Específicas por la Lejanía y la Insularidad (en adelante, POSEI); cuya lectura evidencia, primero, la existencia de una previa modulación general de las políticas comunitarias que pretenden el desarrollo socioeconómico de las regiones mencionadas con el fin de

[10] Las causas que propiciaron la aprobación del POSEIDOM se hallan en el malestar que generó la aplicación del «octroi de mer» y que, incluso, condujeron a que la Comisión intentara sancionar a Francia. Si bien, finalmente se impuso la vía política y se optó por profundizar en el trato diferencial que recibían los departamentos franceses de ultramar y aprobar el mencionado POSEIDOM.

Por su parte, la aprobación del POSEIMA y del POSEICAN se explica por los problemas derivados del modelo de integración elegido primeramente por Azores, Madeira y Canarias. Unos problemas que condujeron a la necesaria modificación de dicho régimen en 1991.

atender a sus necesidades. Y, segundo, proporcionan una regulación específica para cada RUP mediante la individualización de los POSEI (POSEIDOM, POSEIMA, POSEICAN).

En este sentido, conviene recordar que cada territorio ultraperiférico posee unas características propias que los diferencia del resto; por lo que la aplicación de las medidas globales no es una solución acertada para facilitar su proceso de convergencia. Por ello, atender a las necesidades de las RUPs ha exigido la modulación general de las políticas comunitarias y la adopción de medidas específicas para cada una de esas peculiares regiones.

Sin embargo, las medidas que se desarrollaron a partir de los POSEI para la compensación de las desventajas estructurales estuvieron presididas por el principio de transitoriedad[11]. Por ello, al margen de la importancia de la legislación comunitaria que se aprobó para beneficiar a las RUPs después de los POSEI, el hito más significativo en la evolución del trato diferenciado que han recibido está constituido por la entrada en vigor del art. 299.2 TCE; que supuso -después de un importante esfuerzo político reflejado en Declaraciones anexas a los Tratados anteriores- el reconocimiento en el Derecho originario de la UE de un régimen especial de las RUPs con vocación de permanencia -que no de perpetuidad- al preceptuar:

> «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, caracterizadas por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudica gravemente a su desarrollo, el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta del Parlamento Europeo, adoptará medidas específicas orientadas, en particular, a fijar las con-diciones para la aplicación del presente

[11] Así, en el preámbulo del Reglamento 1911/1991, se considera que «*la integración de las islas Canarias en el conjunto de las políticas comunes requiere un proceso progresivo durante un periodo transitorio adecuado (…)*». Por su parte, y en la misma línea, en la Decisión del Consejo de 26 de junio, por la que se establece el POSEICAN se alude de forma indeterminada al periodo de tiempo en el que se desarrollarán las medidas, disponiendo que «*el periodo de aplicación de las medidas que se adopten podrán, según los casos, estar vinculado al proceso de fortalecimiento de la integración de las islas Canarias en las políticas comunes o prolongarse más allá de dicho proceso habida cuenta de los condicionamientos de carácter permanente que caracterizan a las islas Canarias*».

Tratado en dichas regiones, incluidas las políticas comunes.

El Consejo, al adoptar las medias pertinentes contempladas en el párrafo segundo, tendrá en cuenta ámbitos tales como las políticas agraria 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 medias 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».

A partir de la entrada en vigor del art. 299.2 TCE se ha admitido pacíficamente que dicho precepto constituye el fundamento jurídico del estatuto ultraperiférico. Sin embargo, por nuestra parte, debido a la evolución del trato diferencial recibido por las RUPs, a su fundamento y sus perspectivas de futuro especialmente, preferimos denominarlo "régimen especial ultraperiférico", el REU ya mencionado.

Se trata de un término que, lejos de acuñar un nuevo acrónimo que se sume a los ya existentes (REF, REA, RUP, etc.), únicamente pretende destacar que determinados territorios comunitarios poseen un régimen jurídico especial, un conjunto de *medidas específicas*, como dice el art. 299.1 TCE, consecuencia de una situación objetiva: la ultraperificidad.

Por lo que se refiere al art. 299.2 TCE, un rápido análisis de su redacción es suficiente para advertir que los Departamentos franceses de Ultramar, las Azores, Madeira y Canarias configuran el ámbito territorial de aplicación de dicho precepto. En este sentido, su primer párrafo dispone que el Tratado de la Unión Europea será de aplicación en dichos territorios; precisando -y en ello consiste la especificidad del precepto citado-, en el segundo párrafo, que, debido a la concurrencia de determinadas circunstancias que dificultan su desarrollo, la aplicación del acervo comunitario se llevará a cabo de forma diferenciada en dichos territorios. Una lacónica disposición que encierra todo el potencial del REU en la UE.

En suma, la «*estructuración social y económica*» que se deriva de la concurrencia de condicionantes permanentes como la «*gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos, y dependencia económica de un reducido número de productos*» -así como de otras circunstancias no previstas en el mencionado art. 299.2 TCE-

explican que el Derecho originario de la UE haya sido especialmente sensible con las RUPs; y, en consecuencia, permita que las instituciones comunitarias aprueben medidas específicas que fijen las condiciones en las que se deberán aplicar las normas y políticas comunitarias en dichos territorios[12].

Por su parte, el párrafo tercero del art. 299.2 TCE enuncia las materias en cuya regulación el Consejo deberá prestar atención a las intereses de las RUPs. Al respecto, es generalmente admitido que el elenco de materias indicadas en el mencionado párrafo constituye una lista abierta. Esto es, el art. 299.2 TCE sólo enuncia una relación genérica y poco precisa de las materias que pueden ser objeto de la modulación característica del régimen especial de las RUPs; pero no excluye otras materias cuya reglamentación especial pudiera, en determinadas circunstancias, propiciar una mejor *integración* de las RUPs en el proyecto comunitario.

Así, la redacción del art. 299.2 TCE es coherente si se considera que la finalidad última de ese régimen especial consiste en facilitar la adopción de medidas específicas que compensen las desventajas de la «*situación fáctica, que condiciona o dificulta la plena integración*» de las RUPs en la UE[13].

Sin embargo, las actuaciones que se desarrollan en virtud del régimen jurídico especial de las RUPs están sujetas a determinados límites. Así, al margen de la vía procedimental prevista para la adopción de las medidas específicas requeridas para la aplicación del acervo comunitario, el primer límite impuesto por el art. 299.2 TCE está constituido por la exigencia de una justificación objetiva de las medidas particulares que se adoptan; ya que, como acertadamente advierte VILLAR ROJAS, la justificación es un «*presupuesto de legitimidad*» de este tipo de medias[14].

Por otro lado, el art. 299.2 TCE sí determina explícitamente que las medidas específicas que se adopten no pondrán en peligro la «*la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico comunitario, incluido el mercado interior y las políticas comunitarias*». Por ende, el REU no puede quebrantar los principios esenciales de todo ordenamiento jurídico; esto es, la integridad y la coherencia del mismo, en cuanto que sistemas de normas. Por lo que conviene precisar cuál es el significado de los principios de integridad y coherencia.

[12] Como más adelante se verá, este precepto contiene lo que hemos denominado *principio de modulación*. Esto es, un mandato imperativo de los Tratados en virtud del cual las instituciones europeas modularán sus políticas (adoptarán medidas específicas orientadas a fijar las condiciones de aplicación de los Tratados), como literalmente expresan tanto el art. 299.1 TCE, como el 424 TCUE.

[13] AA. VV, *Informe sobre la población e inmigración en Canarias*. *Diagnóstico*, Vol., II, Comité de Expertos sobre población e inmigración en Canarias, Gobierno de Canarias, 2003, pág. 121.

[14] F. Villar Rojas, «Canarias, región ultraperiférica: una explicación del art. 299.2 del tratado de la Unión Europea», *Estudios Canarios*. *Anuario del Instituto de Estudios Canarios*, XLV, 2001, págs. 178 y ss.

En este sentido, VILLAR ROJAS, señala que la coherencia jurídica equivale a «*conexión (...) no identidad*», mientras que la integridad implica que el ordenamiento en cuestión «*no carece de ninguna de sus partes*»[15].

No obstante, centrando la atención en el principio de coherencia, y extrapolando *mutatis mutandi* al ordenamiento comunitario las consideraciones que sobre dicho principio se realizan en el ordenamiento estatal, cabe señalar que éste se traduce en la exigencia de impedir la existencia de elementos incompatibles entre sí dentro de un ordenamiento jurídico. Si bien, teniendo en cuenta que los ordenamientos jurídicos son sistemas por fuerza dinámicos, y que deben, al menos idealmente, cubrir todas las necesidades de la realidad social que regulan, cabe admitir la posibilidad de desarrollar en ellos regímenes que excepcionen parte de la reglamentación general; justificando tal circunstancia en la «*exigencia fundamental de justicia*»[16]. Entendida ésta en su concepción más clásica, es decir, la de proporcionar a cada sujeto un tratamiento jurídico acorde con sus circunstancias particulares.

En este sentido, es preciso destacar que la Comisión Europea ha afirmado que el reconocimiento de un «*estatuto específico de la ultraperiferia se funda en los principios de igualdad y proporcionalidad, que permiten tratar de manera diferente la situación distinta de estas regiones* -las RUPs-. *Gracias a este estatuto, la Unión Europea brinda a los ciudadanos originarios de las regiones ultraperiféricas las mismas oportunidades que las que prevalecen en el conjunto de la Unión modulando la actuación comunitaria*»[17]. Una consideración útil para subrayar que el REU –lo que la Comisión denomina «*estatuto específico de la ultraperiferia*»- responde a la necesidad objetiva de instituir un régimen jurídico diferente para aquellos sujetos que viven en una situación objetiva extraordinaria, como es la situación ultraperiférica.

Por tanto, el art. 299.2 TCE permite que el Derecho derivado de la Unión se adapte a las circunstancias particulares de las RUPs; aunque ello no significa que la aplicación especial del acervo comunitario suponga la existencia de un tratamiento jurídico que genere una desconexión respecto del ordenamiento comunitario, o una ruptura con los principios esenciales del mismo.

No obstante, después de la aprobación del art. 299.2 TCE, el REU también ha sido objeto de examen y reflexión por parte de las instituciones comunitarias. Una actitud analítica que se acen-

[15] Ibídem, pág. 181.

[16] J. Pérez Royo, *Curso de Derecho Constitucional*, 8ª edición, Marcial Pons, Madrid, 2002, pág. 55.

[17] Comisión Europea, Comunicación: «Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas», COM (2004) 343 final, Bruselas, 26 de mayo de 2004, pág. 1.

túo, en términos políticos, en vísperas de la culminación de la primera etapa de los procesos de ampliación de la UE hacia el Este del continente.

2. La reflexión sobre el art. 299.2 TCE

Las Conclusiones del Consejo de Sevilla de 2002 reflejan la preocupación de las instituciones comunitarias por articular el desarrollo más apropiado del REU en el nuevo contexto comunitario. En este sentido, dichas Conclusiones de Sevilla implican que las instituciones comunitarias continúan apoyando la existencia de un régimen especial para las RUPs, debido a sus singularidades características; y, además, han permitido que efectivamente se lograra el reconocimiento expreso de las RUPs en la Constitución europea, que posee una lectura particular que abordaremos seguidamente.

En efecto, el apartado 58 de las Conclusiones del Consejo de Sevilla de 2002 señalaba:

> «El Consejo Europeo invita al Consejo y a la Comisión a que profundicen en la aplicación del apartado 2 del artículo 299 del Tratado, que reconoce el carácter específico de las regiones ultraperiféricas, y a que presenten las propuestas adecuadas para tener en cuenta sus necesidades específicas en las distintas políticas comunes, en particular las de transportes, y a reformar algunas de esas políticas, en especial la política regional. A este respecto, el Consejo Europeo toma nota de que la Comisión tiene intención de presentar un nuevo informe sobre esas regiones basado en un enfoque global y coherente de las particularidades de su situación y de los medios para afrontarlas»[18].

Con posterioridad, los Gobiernos España, Francia, Portugal y las RUPs, presentaron un Memorando conjunto sobre el desarrollo del art. 299.2 TCE[19]. En dicho documento se recordaba que desde el Informe de la Comisión de marzo de 2000 ésta se había comprometido a buscar soluciones adaptadas a las necesidades de las RUPs; actitud que «*ha encontrado una continuidad en las posturas del resto de instituciones comunitarias, también favorables al desarrollo de una política basada en el nuevo artículo del Tratado*»[20].

En relación a las previsiones del Consejo de Sevilla, se puede afirmar que el citado documento es un ele-

[18] http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/other/oth210602_es.pdf

[19] Memorándum conjunto de España, Francia, Portugal y las Regiones Ultraperiféricas sobre el desarrollo del artículo 299.2 TCE, junio 2003.

[20] Ibídem, pág. 16.

mento más de continuidad que pretendía ayudar a la Comisión en la elaboración de su Informe sobre el desarrollo del art. 299.2 TCE[21].

Finalmente, la reflexión política iniciada a raíz del Consejo de Sevilla sobre el desarrollo del citado precepto comunitario concluiría con la presentación de la Comunicación «Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas»[22]; enriquecida con las valoraciones de un Documento de los Servicios de la Comisión Europea de 6 de agosto de 2004[23].

La citada Comunicación destacaba que, desde la perspectiva de la Comisión, es preciso que la estrategia de desarrollo de las RUPs descanse fundamentalmente en tres prioridades de intervención: «*la competitividad, la accesibilidad y la compensación de las demás dificultades y la integración en la zona regional (incluyendo, en particular, la justicia y los asuntos de interior)*»[24]. Unos objetivos que se debían materializar mediante la realización de las medidas mencionadas en el siguiente esquema:

a) Iniciativas derivadas del tercer Informe sobre la cohesión.

Estas iniciativas comprenden:

- Un programa específico de compensación de los costes adicionales.

- Un plan de acción a favor de la gran vecindad.

b) Aplicación de la estrategia de desarrollo en las demás políticas comunitarias.

Dicha estrategia comprende:

- Iniciativas relacionadas con la competitividad y el crecimiento.

- Iniciativas relativas a los condicionantes de las RUPs (accesibilidad, ayudas de Estado, producciones tradicionales de la agricultura y pesca)

c) Creación de un instrumento de evaluación sistemática de los condicionantes de las RUPs y las medidas comunitarias.

3. Las RUPs en el Tratado por el que se aprueba una Constitución para Europa

La visión del trato diferencial concedido a las RUPs en el ordenamiento comunitario estaría incompleta si se

[21] Ibídem.

[22] Comisión Europea, «Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas», COM (2004) 343 final, Bruselas, 26 de mayo de 2004.

[23] I. Socorro Quevedo, «Documentos de interés y novedades legislativas y jurisprudenciales relativas al régimen de integración de Canarias en la Unión Europea», en *Hacienda Canaria*, nº 9 (2004), pág. 180.

[24] Comisión Europea, «Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas», COM (2004) 343 final, pág. 4.

ignorase el reconocimiento que la pretendida Constitución europea[25] (en adelante, TCUE) ha realizado de la ultraperificidad y del régimen especial previsto en el vigente art. 299.2 TCE.

Sin embargo, la lectura de determinadas disposiciones del TCUE no es obligada sólo a efectos de completar la descripción evolutiva de un régimen especial comunitario. Por el contrario, conviene recordar que el régimen jurídico derivado de la ultraperificidad, incluso después de la aprobación del art. 299.2 TCE, podría sufrir modificaciones en el futuro, ya que no se trata de un «Estatuto Permanente» sino de un régimen con vocación de permanencia.

Por tanto, así las cosas, y por lo que concretamente se refiere al reconocimiento constitucional del REU, procede destacar, en primer lugar, que desde una perspectiva de conjunto la ubicación sistemática de las disposiciones constitucionales sobre el citado régimen especial es significativa; ya que el TCUE localiza dichas disposiciones en el Título VII «Disposiciones Comunes», inscrito en la Parte III, «DE LAS POLÍTICAS Y EL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN». Una ubicación que confiere al reconocimiento de la ultraperifericidad un carácter transversal en el futuro ordenamiento constitucional comunitario que se traduce en una base jurídica horizontal que seguirá permitiendo la modulación del acervo comunitario.

En este sentido, la localización sistemática del nuevo régimen especial de las RUPs «*reviste una gran trascendencia desde el punto de vista jurídico, no solo de cara a la determinación del ámbito de aplicación de las "medidas específicas" que en su caso se adopten, sino también respecto a la aplicación de los procedimientos de revisión del Tratado constitucional*»[26].

En un análisis más detenido de cada precepto, cabe destacar que el art. IV-440.2, al describir el ámbito territorial de aplicación del TCUE, reproduce las previsiones del art. 299.2 TCE afirmando:

> «El presente Tratado se aplicará a Guadalupe, la Guayana Francesa, Martinica, la Reunión, las Azores, Madeira, y las islas Canarias, de conformidad con lo dispuesto en el art. III-424»[27].

En consecuencia, el TCUE reconoce expresamente, de ahí su importancia, distintos regímenes de aplicación

[25] Nuestro análisis únicamente reflexionará sobre los términos en los que el vigente art. 299.2 TCE se ha reflejado en el texto normativo que los Estados miembros de la UE han presentado como la posible Constitución europea.

[26] Mª.A. Asín Cabrera, «La Constitución europea y el estatuto jurídico de las regiones ultraperiféricas», *cit*., pág. 16.

[27] Por su parte, el apartado 7 del citado art. IV-440, dispone:

«El Consejo Europeo, por el iniciativa del Estado miembro de que se trate, podrá adoptar una decisión europea que modifique el estatuto respecto de la Unión de alguno de los países o territorios daneses, franceses o neerlandeses a que se refieren los apartados 2 y 3. El Consejo Europeo se pronunciará por unanimidad, previa consulta de la Comisión».

del texto constitucional; señalando que se aplicará en los territorios ultraperiféricos teniendo en cuenta las especificidades previstas en el art. III-424. Una apreciación que nos permite afirmar que dicho régimen de aplicación del TCUE posibilita su adaptación permanente a las singulares circunstancias de las RUPs, lo que gráficamente constituye un "auténtico traje constitucional a medida".

El art. III-424 TCUE también reproduce, en esencia, las disposiciones del art. 299.2 TCE; introduciendo algunas modificaciones que podrían ser interpretadas como una actualización del régimen ultraperiférico en el hipotético escenario de la UE constitucional. Si bien dichas modificaciones no representan una variación sustancial del REU, coincidimos en que la inclusión del estatus ultraperiférico en un precepto del TCUE supone «*una novedad jurídica sin precedentes*»[28].

Así, el citado precepto III-424 dispone:

> «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 clima 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 particulares de las regiones ultraperiféricas, sin menoscabar la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico de la Unión, incluidos el mercado interior y las políticas comunes».

[28] Mª. A. Asín Cabrera, «La Constitución europea y el estatuto jurídico de las regiones ultraperiféricas», *cit*., pág. 15.

Después de la lectura del precepto transcrito, procede señalar que la nueva redacción del régimen especial de integración de las RUPs previsto para la Europa constitucional continua omitiendo la mención específica de determinadas circunstancias que han sido valoradas por las instituciones comunitarias como factores definitorios de la ultraperificidad[29].

Sin embargo, es destacable que la actual redacción del art. III-424 TCUE abarque a todos los actos normativos que puedan ser aprobados en la UE constitucional. Una posibilidad que no se contemplaba en las primeras versiones del régimen constitucional previsto para las RUPs[30]. En consecuencia, el régimen especial de las RUPs afecta a todos los instrumentos jurídicos de la UE; y, por ende, queda excluida toda posibilidad de vaciar de contenido dicho régimen especial.

Por otro lado, el segundo párrafo del art. III-424 TCUE, al definir el ámbito material de la aplicación del REU, introduce una importante matización al afirmar que «*en particular*» los actos comunitarios que definen las especificidades del *status* jurídico de las RUPs abarcarán «*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*».

Por consiguiente, el segundo párrafo del art. III-424 TCUE establece una lista abierta de materias, desechando la opción de describir una relación exhaustiva y tasada de las mismas. Así, entendemos que el precepto estudiado despeja las interrogantes que se suscitaban al interpretar si el art. 299.2 TCE establecía un *numerus clausus* de materias susceptibles de modulación en su aplicación a las RUPs, o si, por el contrario, se trata de una lista abierta.

---

[29] En este sentido, estimamos oportuno recordar que, según el *Informe del Parlamento Europeo sobre el informe de la Comisión sobre las medidas destinadas a aplicar el apartado 2 del artículo 299: Regiones ultraperiféricas de la Unión Europea (*(COM (2000) 147 – C5-0247/2000 – 2000/2135 (COS)), Comisión de Política Regional, Transportes y Turismo, A5-0285/2000, 12 de octubre de 2000, págs. 15 y ss.*),* las «*características de la ultraperiferia, minuciosamente detalladas por la Comisión desde 1987, y precisadas en el plano jurídico a través de los Tratados de Maastricht y Ámsterdam, no se basan en un criterio particular, sino en una acumulación especial de características. Es el carácter simultáneo de las cuatro características siguientes lo que confiere una naturaleza única a este concepto:*

- *la integración en un doble espacio geoeconómico diferenciado, formado, por una parte, por una zona geográfica de proximidad, y por otra, por un espacio geopolítico diferenciado y alejado o por un espacio político de pertenencia;*
- *la muy reducida dimensión del mercado interior local, derivada del volumen de la población;*
- *el aislamiento relativo debido a la situación insular o determinada por obstáculos naturales permanentes;*
- *las condiciones geográficas y climáticas que limitan el desarrollo endógeno de los sectores primario y secundario (ausencia de materias primas, zonas de actividad volcánica, etc.)*».

[30] En las primeras redacciones del art. III-330 TCUE, precepto destinado a ser el responsable de describir el régimen jurídico de las RUPs en la UE constitucional, sólo se hacía mención a los reglamentos y decisiones europeas que fijasen las condiciones para la aplicación de la Constitución europea; en I. Expósito Suárez, «El Régimen Especial Ultraperiférico a la luz de la pretendida "Constitución europea"», *Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna*, nº 23, 2006, en prensa.

Además, el matiz «*en particular*» acentúa el protagonismo de determinadas materias para facilitar la integración de los territorios ultraperiféricos y, al mismo tiempo, no impide que otras políticas comunitarias también sean objeto de modulación cuando sean aplicadas en algunas RUPs. Es decir, el TCUE presta especial atención a determinadas materias, pero no excluye del objeto material del REU cualquier otra cuya modulación facilite la integración de los territorios ultraperiféricos.

Además, como dato de particular interés para la aplicación del Derecho derivado alumbrado bajo los dictados del TCUE, que -frente a la generalización de los procesos de codecisión que dicho proyecto normativo promueve- se prevé que las normas relativas al régimen jurídico especial de las RUPs se tramiten por la vía del procedimiento de consulta simple. Esta previsión evita la complejidad de aquél procedimiento de codecisión; facilitando la aprobación de normas y políticas que puedan contribuir a superar las distintas dificultades que deban afrontar los territorios ultraperiféricos.

Por lo que se refiere a los límites del REU previsto en el TCUE, procede señalar que el último inciso del art. III-424 reproduce, literalmente, lo dispuesto en el art. 299.2 TCE; por lo que, igualmente, las consideraciones realizadas con anterioridad sobre este aspecto pueden ser reproducidas en este punto.

Respecto al art. III-167.3 a) TCUE cabe señalar que éste se diferencia de los dos preceptos anteriores por su carácter sectorial, al establecer que podrán considerarse compatibles con el mercado interior:

> «La 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 desempleo, así como el de las regiones contempladas en el art. III-424, habida cuenta de su situación estructural, económica y social».

A la luz del art. III-167.3 a), las RUPs podrían disfrutar de la concesión de ayudas de Estado para favorecer a las empresas o las producciones localizadas en su territorio[31]. La previsión realizada por el TCUE sobre las ayudas de Estado y las RUPs legitima la proposición de un nuevo marco normativo que permita la compensación de las desventajas que sufrirán algunas RUPs -entre ellas Canarias- al abandonar la categoría

[31] Antes de su redacción final, las previsiones del citado art. III-167.3 a) se recogían en el corregido art. III-56, que excluía de su ámbito de aplicación a las RUPs. Sin embargo, a raíz de la Conferencia de Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, celebrada en Bruselas el 18 de junio de 2004 (GIC 50/03), se determinaría compatible con el mercado interior «*las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico (...) de las regiones contempladas en el art. III-330, habida cuenta de su situación estructural, económica y social*»; en «El Régimen Especial Ultraperiférico a la luz de la pretendida "Constitución europea"», *Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna*, nº 23, 2006, en prensa.

Objetivo 1 en el periodo de programación 2007-2013.

Finalmente, aunque el TCUE no resultara ratificado, parece que dicho texto, cuando menos, representa una evidente voluntad política de la UE-25 a favor de la consolidación del régimen especial que ha definido hasta la actualidad la integración de los territorios ultraperiféricos en la UE. Así, en términos concretos, esa voluntad pretende propiciar el desarrollo de dichos territorios mediante la adaptación especial de los instrumentos financieros de la política de cohesión y mediante la admisión de medidas específicas en aquellos ámbitos materiales íntimamente relacionadas con la problemática ultraperiférica.

III. RECONOCIMIENTO DE LAS SINGULARIDADES CANARIAS EN EL ESTADO ESPAÑOL

Ya expusimos en las primeras páginas de este trabajo que los regímenes especiales en la UE se fundamentan en la existencia de un tratamiento diferencial en el correspondiente ámbito estatal. En el caso de Canarias, hay que remontarse al siglo XV para encontrar los primeros antecedentes de ese tratamiento especial que tiene su máxima expresión jurídica en la Constitución española de 1978 (en adelante, CE)[32].

En efecto, el Régimen Económico Fiscal de Canarias[33] (REF) comporta una excepción al régimen fiscal general del Estado, que encuentra su fundamento

[32] Sin embargo, la Constitución no sólo reconoce las especificidades fiscales del Archipiélago. La Carta Magna contiene otras alusiones que subrayan la peculiar posición de Canarias en el contexto estatal. Así:

1. El art. 69.3 CE menciona a cada una de las Islas Canarias para determinar el ámbito de la circunscripción a efectos de la elección de los Senadores.
2. El art. 138.1 CE alude al hecho insular como circunstancia especial que se debe ser atendida por los poderes públicos para garantizar la realización del principio de solidaridad.
3. El art. 141 CE menciona explícitamente al Archipiélago y a las Islas en el ámbito de la Administración Local.
4. El art. 143 CE se refiere a los territorios insulares como sujetos que pueden acceder a la Autonomía.
5. La Disposición Adicional Tercera (en adelante, DAT) reconoce un régimen económico fiscal canario.

Así, el hecho insular es el hecho diferencial más citado por la CE al establecer regímenes diferenciados o peculiaridades del sistema general aplicable al resto del Estado: es la excepción en el criterio provincial de las circunscripciones a las elecciones al Senado (art. 68 CE); se prevé la existencia de los entes locales insulares además de las provincias como singularidad supramunicipal (art. 141 CE); es un sujeto excepcional que puede acceder a la autonomía, al margen de las provincias, que es el criterio general (art. 143 CE). Todo ello amén de ser el único hecho diferencial que merece una expresa previsión constitucional en relación al principio de solidaridad (art. 138 CE) y que ha mecido el reconocimiento de un régimen económico fiscal específico (DAT).

Todas las especificidades mencionadas se justifican por la evidente dimensión insular del Archipiélago y por su gran lejanía respecto a la península ibérica. Una situación que históricamente ha sido reconocida por los poderes públicos estatales que han aprobado importantes normas, especialmente de carácter fiscal, con el objeto de fomentar su desarrollo social y económico. En este sentido, el Régimen Económico Fiscal de Canarias (en adelante, REF) representa la singularidad más notable del Archipiélago en el ámbito español.

[33] Para la consideración del REF se recomienda: F. Clavijo Hernández, «Territorios con régimen especial dentro de la Comunidad. Perspectivas relativas a ciertos territorios o Comunidades Autónomas», en AA. VV., *La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas*, Departament de Justicia - Patronat Català Pro-Europa, Genralitat de Catalunya, 1985; M. Cruz Amorós y A. Esteban Paúl, *La Reforme del Régimen Económico y Fiscal de*

en la historia del Archipiélago. En este sentido, ASÍN CABRERA recuerda que los antecedentes más remotos de dicha institución se hallan en las exenciones tributarias concedidas por los Reyes Católicos a la población canaria con el objeto de fomentar el desarrollo socioeconómico del Archipiélago[34]. Exenciones que serían la impronta de una serie de medidas reconocidas a lo largo de la historia en distintas disposiciones normativas que siempre han pretendido compensar las desventajas derivadas de las características naturales del Archipiélago que han condicionado su desarrollo social y económico[35].

Sin embargo, con el transcurso del tiempo, el tratamiento normativo del REF ha evolucionado para adaptar el contenido de dicha institución económico-tributaria a la coyuntura social, económica y política de cada periodo histórico. Así, el hito normativo más relevante del REF es el que tiene lugar con la Constitución de 1978 -expresado concretamente en la DAT-, que implica la confirmación constitucional de un régimen económico y fiscal propio de Canarias. En este sentido, la doctrina más autorizada ha subrayado que la citada Disposición Adicional no se limita a reconocer el REF; sino que lo confirma como un Derecho Especial canario en materia económico-fiscal. Esta precisión terminológica obedece al interés de señalar que el REF no surge *ex novo* a raíz de la DAT; sino que ésta viene a confirmar su histórica existencia en el Archipiélago[36].

La confirmación constitucional del REF significa la constitucionalización de un régimen económico singular de Canarias[37]. Es decir, el REF es una institución económica-tributaria diferenciada y exclusiva de Canarias, cuya permanencia en el ordenamiento jurídico español está confirmada por la Constitución. En este sentido, la citada

---

Canarias, Instituto de Estudios Fiscales – Marcial Pons, Madrid, 1992; A. Génova Galván, «El Estatuto de Canarias en la Comunidad Económica Europea», *Impuestos*, nº 11, 1986; J. J. Ferreriro Lapatza, *Dictámenes sobre el Régimen Económico Fiscal de Canarias y su modificación en el periodo 1989-1995*, Instituto Canario de Administración Pública- Marcial Pons, Madrid, 1996; M. Orozco Muñoz, *El régimen Fiscal Especial de Canarias. Su conformación por el Bloque de la Constitucionalidad*, Cabildo Insular de Tenerife – Marcial Pons, Madrid, 1997; S. Mauricio Subirana, *La franquicia sobre el consumo en Canarias. Análisis histórico y régimen actual*, Instituto Canario de Administración Pública-Marcial Pons, Madrid, 1994; S. Mazorra Manrique De Lara, «Introducción al análisis jurídico de la Hacienda de la Comunidad Autónoma Canaria», en AA. VV., *Organización Territorial del Estado*, IEF, Madrid, 1984; M. Orozco Muñoz, *El régimen Fiscal Especial de Canarias. Su conformación por el Bloque de la Constitucionalidad*, Cabildo Insular de Tenerife – Marcial Pons, Madrid, 1997; F Rios Rull, "El Informe del Parlamento de Canarias en la tramitación de la ley del REF", en V Jornadas de Derecho Parlamentario, Monografías del Congreso de los Diputados , Madrid, 1997; entre otros.

[34] Mª. A. Asín Cabrera, *Islas y Archipiélagos en las Comunidades Europeas*, *cit*., pág. 239.

[35] Así, las citadas exenciones fueron confirmadas en la Real Cédula de 19 de septiembre de 1528

[36] F. Clavijo Hernández y A. Yanes Herreros, «Análisis de la Disposición Adicional Tercera. (Implicaciones de la Constitución en el problema canario)», *RUMBOS*, nº 3 y nº 4, abril-mayo, 1979.

[37] A. Génova Galván, «El Régimen Económico-Fiscal canario ante la Constitución de 1978: Análisis jurídico de la Disposición Adicional tercera», *Revista de Estudios de la Vida Local*, nº 218, Madrid, abril-junio 1983, pág. 264.

Disposición Adicional Tercera pretende «*confirmar la legitimidad de un Derecho Especial para Canarias en materia económico-fiscal (...) cuyas normas son de rango legal y no constitucional*»[38]. Un Derecho especial, por tanto, fruto del devenir histórico del Archipiélago y que «*carece de precedentes en el Derecho comparado y en nuestro Derecho histórico (...) que se fundamenta no en derechos históricos forales (disposición adicional primera) sino en la peculiar situación geográfica del archipiélago canario además de en su singular estructura y particular desenvolvimiento económico*»[39]. Esto es, la DAT es el reflejo constitucional[40] de las medidas económicas y fiscales que, desde antaño, se han adoptado para fomentar el desarrollo socioeconómico de Canarias.

No obstante, al margen de la protección que la Constitución brinda al REF a través de la DAT, procede señalar que, como se ha expuesto, la regulación de dicha institución económico-tributaria es de carácter legal. En este sentido, REF está constituido por un amplio conjunto de disposiciones normativas, tanto comunitarias como nacionales, que pretenden corregir, en términos fiscales, la compleja situación que padece el territorio canario -situación ultraperiférica- y que dificulta el desarrollo socioeconómico del Archipiélago. Un conjunto normativo que ha permanecido en constante evolución, como se desprende de la propia Exposición de Motivos de de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias que subraya la importancia de adaptar el REF a las circunstancias de la economía moderna. Una adaptación que, además, debe atender a otras circunstancias, entre las que destaca «*el decisivo condicionante que supone la integración española y canaria en la Comunidad Económica Europea. (…) esta singularidad ha debido integrar y asumir determinados presupuestos legales y funcionales correspondientes al ordenamiento vigente en la Comunidad Económica Europea. Estos hechos han terminado por reducir al mínimo la operatividad de la Ley 30/1972, que ya en sus planteamientos estratégicos*

[38] F. Clavijo Hernández y A. Yanes Herreros, «La entrada de España en el mercado común y la cláusula adicional tercera», en AA. VV., *Canarias ante el cambio*, Instituto de Desarrollo Regional – Universidad de La Laguna – Banco Bilbao – Junta de Canarias – Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, pág. 220.

[39] L. Aguiar De Luque y R. Blanco Canales (dirs.), *Constitución Española 1978-1988*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, Vol. I, pág. 1533.

[40] Al respecto, procede señalar que la DAT es una «*auténtica y propia garantía jurídico-constitucional para Canarias respecto de su régimen fiscal (...) frente a quienes están facultados en uso de sus competencias constitucionales para atentar contra su integridad, es decir, los poderes públicos del Estado Español, tanto los de su Organización Común, Gobierno y Cortes, como de la organización particular canaria, sus órganos autonómicos provisionales o definitivos. Y garantía (...) susceptible de ser actuada jurisdiccionalmente ante (...) el Tribunal Constitucional*»; en F. Clavijo Hernández y A. Yanes Herreros, «La entrada de España en el mercado común y la cláusula adicional tercera», en AA. VV., *Canarias ante el cambio*, *cit*., pág. 220.

y en buena parte de su articulado reflejaba contradictorias y ambiguas formas de regulación (…). Con esta Ley se pretende armonizar y adecuar coherentemente los márgenes de autonomía derivados de la tradición económico-fiscal canaria, con los aspectos compatibles resultantes de los ámbitos nacional y comunitario. Propósito que comprende y abarca, como ya se ha señalado anteriormente, fundamentos que precisa Canarias para insertarse con garantías en la nueva dinámica económica y global que tanto difiere de la que regía en los años 70 y décadas anteriores».

Precisamente en el proceso evolutivo del marco normativo del REF se hallan las claves para entender la sujeción de la institución tributaria objeto de estudio a las disposiciones comunitarias. En este sentido, la adhesión del Reino de España a las CEE exigía la aceptación del acervo comunitario; aunque las especificidades fácticas y sociales canarias obligarían a negociar un modelo de integración especial del Archipiélago con el fin de satisfacer una necesidad objetiva: facilitar la integración de una Comunidad Autónoma cuyas características impedían que alcanzara las mismas niveles de desarrollo que otros territorios comunitarios.

Si bien, las particularidades normativas de Canarias -independientemente de su carácter histórico- han quedado sujetas, como se decía, a las disposiciones comunitarias aprobadas en los ámbitos fiscal y aduanero. Al respecto, conviene destacar que los regímenes especiales en un contexto pretendidamente homogéneo son fuente de conflicto, particularmente si su especialidad consiste en la concesión de determinadas "ventajas" relacionadas con una aplicación más flexible, o en todo caso modulada, de las políticas fiscal y aduanera[41]. El REF no es una excepción a dicha regla. Su inclusión en el ámbito comunitario no resultó fácil, debido a la incompatibilidad que podría surgir entre los diversos instrumentos que lo integraban y el acervo comunitario en materia fiscal y aduanera[42].

No obstante, el modelo de integración especial de Canarias propuesto por España fue admitido por las instituciones comunitarias, que aceptaban así una serie de excepciones a la aplicación del acervo comunitario que definían la integración diferenciada del Archipiélago.

[41] No en vano, fue precisamente la polémica originada en torno a las singularidades tributarias de los Departamentos franceses de ultramar la que propició la aprobación del POSEIDOM en 1989.

[42] De todos modos, esta hipotética incompatibilidad era una cuestión conocida por todos los agentes familiarizados con la aplicación del REF; y que únicamente esperaban el mejor resultado posible de las negociaciones sobre las condiciones especiales de integración de Canarias. En este sentido, ya existía una experiencia no muy lejana; pues la propia inclusión del REF en el ordenamiento constitucional español hubiera sido imposible de no ser por la cobertura específica de la Disposición Adicional Tercera del texto constitucional.

En relación a las negociaciones entabladas para aprobar un régimen especial de integración de Canarias y la continuidad del REF es preciso recordar la protección que el Estatuto de Autonomía canario brinda a la mencionada institución tributaria, pues este argumento se debe extrapolar a la situación actual en la que se plantea la reforma de la norma estatuaria. Refor≠ma que acontece en un momento histórico cuyas coordenadas socioeconómicas pueden marcar seriamente el futuro desarrollo del Archipiélago.

En efecto, además del art. 138.1 CE y la DAT, el art. 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias (en adelante, EAC) integra el esqueleto normativo básico del REF. Así, el citado precepto estatutario contiene el tratamiento que la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma Canarias profiere al REF. Tratamiento que se expresa en los siguientes términos:

> «1. Canarias goza de un régimen económico-fiscal especial, propio de su acervo histórico y constitucionalmente reconocido, basado en la libertad comercial de importación y exportación, no aplicación de monopolios y en franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo.
>
> 2. Dicho régimen económico y fiscal incorpora a su contenido los principios y normas aplicables como consecuencia del reconocimiento de Canarias como región ultraperiférica de la Unión Europea, con las modulaciones y derogaciones que permitan paliar las características estructurales permanentes que dificultan el desarrollo.
>
> 3. El régimen económico-fiscal de Canarias sólo podrá ser modificado de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional tercera de la Constitución, previo informe del parlamento Canario que, para ser favorable, deberá ser aprobado por las dos terceras partes de sus miembros.
>
> 4. El Parlamento Canario deberá ser oído en los proyectos de legislación financiera y tributaria que afectan al régimen económico-fiscal de Canarias».

Por tanto, será preciso acudir al art. 46 del EAC para completar la descripción de la articulación del REF en el ordenamiento la constitucionalidad español; ya que, como señala la jurisprudencia constitucional, el citado precepto estatutario «*cumple la función de configurar el supuesto de hecho de la norma jurídica contenida en la disposición adicional tercera de la Constitución. Esta exige un determinado requisito, el informe previo autonómico, para producir válidamente el efecto jurídico que es la modificación del régimen económico y fiscal de Canarias, y el contenido de éste, para dar respuesta de cuándo es necesario tal informe, ha de ser definido precisa-*

mente en los términos establecidos en el Estatuto»[43].

Por otro lado, amén de las consideraciones anteriores, el Tribunal Constitucional también ha subrayado el carácter histórico del REF en el análisis de su finalidad y fundamento. Así, en la STC 16/2003, de 30 de enero, señaló que el REF responde al mandato del art. 138.1 CE, que obliga al Estado a garantizar «*la realización efectiva del principio de solidaridad (...) atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular*». Por ello, el REF se concibe como una institución integrada «*por un conjunto de elementos de carácter rigurosamente instrumental, en cuanto que son puros medios para conseguir un fin -art. 138.1 CE-, concretamente, la realización efectiva del principio de solidaridad atendiendo precisamente al hecho insular*». Además, su espíritu finalista, según la interpretación del Alto Tribunal, lo dota de un marcado carácter evolutivo que permite la adaptación de las figuras integrantes del REF a las nuevas coordenadas del contexto nacional y comunitario.

Por tanto, la interpretación del TC sobre el REF confirma, desde nuestra perspectiva, que la Constitución reconoce los hechos diferenciales de Canarias -insularidad y gran lejanía- así como la existencia de un régimen singular que responde, precisamente, a dichas especificidades: el REF. Un régimen que constituye el antecedente inmediato del REU, que a su vez, se fundamenta en la ultraperificidad[44]; una nueva manera de denominar a determinadas circunstancias que, debido a su concurrencia simultánea y permanente, inciden en el desarrollo socioeconómico de Canarias.

En efecto, en lo que aquí interesa, el art. 138.1 CE y la DA 3ª del texto constitucional, en relación con el EAC, suponen no ya el reconocimiento del REF, sino un atisbo del principio de modulación que queremos formular en este trabajo. Esto es, algo más que la posibilidad del Estado de adoptar medidas específicas para Canarias en consideración a su lejanía e insularidad. En nuestra opinión, el art. 138 CE recoge el hecho insular y la DA 3ª la lejanía (circunstancia que no incide en el otro archipiélago español, las Islas Baleares). El Estatuto, al concretar el mecanismo protector, permite condicionar el principio de modulación en un doble sentido. Así, por un lado, se deberá reformar el Estatuto si se afecta a los principios básicos enumerados ene la vigente art.46 EAC; y, por otro, impedir cualquier cambio que se entienda por el Parlamento de Canarias como menos beneficioso que el existente. En todo caso, lo que importa resaltar es

[43] STC 137/2003, de 3 de julio (FJ 8); STC 16/2003, de 30 de junio (FJ 9); STC 35/1984, de 13 de marzo (FJ 6), entre otras.

[44] La gran lejanía, la insularidad, la reducida superficie, las dificultades orográficas y la fragmentariedad del territorio, la dependencia económica de un reducido número de productos y la densidad de población.

que la actual CE, al reconocer los hechos diferenciales canarios, ha permitido adoptar medidas específicas para Canarias, siendo el REF el mejor exponente de ello.

IV. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

Los antecedentes más remotos del principio de subsidiariedad en el ordenamiento comunitario se remontan al Tratado CECA, cuyo art. 5 señalaba que «*la Comunidad cumplirá su misión, en las condiciones previstas en el presente Tratado, mediante intervenciones limitadas. (…) y sólo ejercerá una acción directa sobre la producción y el mercado cuando las circunstancias así lo requieran*». Así mismo, el art. 130 R del Acta Única también instituiría implícitamente el principio de subsidiariedad en el ámbito del medio ambiente[45].

No obstante, al margen de la consideración de otros antecedentes, la reforma iniciada a raíz del Tratado de Maastricht condujo a que el Tratado de Ámsterdam introdujera un Protocolo sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, en virtud del cual la subsidiariedad se institucionalizaba como «*un concepto dinámico que permite tanto la ampliación como la restricción de la intervención comunitaria*»[46]. En este sentido, sin perjuicio de profundizar en dicha cuestión seguidamente, conviene advertir que la subsidiariedad se caracteriza por una ambivalencia que puede operar no sólo a favor de los entes estatales o subestatales; sino que también puede hacerlo a favor de la UE. La amplitud de la intervención comunitaria estará determinada, en todo caso, por las circunstancias del caso concreto, que debería ser examinado en su debido contexto.

Por lo que se refiere a la evolución del principio estudiado, cabe señalar que el TCUE marca, de momento, el final de dicho proceso evolutivo en el ordenamiento comunitario; y lo hace reforzando «*considerablemente*»[47] su funcionalidad en el ámbito de las competencias de la UE.

La sinopsis expuesta sobre la evolución del principio de subsidiariedad en el ordenamiento comunitario refleja su importancia. En este sentido, conviene señalar que el principio de subsidiaridad pretende «*garantizar un grado de independencia a una autoridad inferior con respecto a una instancia superior o a un poder local con respecto a un poder central*»[48]. Una

[45] Parlamento Europeo, Ficha técnica: http://europarl.eu.int/factheets/1_2_2_es.htm.

[46] A. Chicharro Lázaro, *El Principio de Subsidiariedad en la Unión Europea*, Aranzadi, 2001, pág. 111.

[47] A. D´Atena, «Modelos federales y subsidiariedad en el reparto de las competencias normativas entre Unión Europea y Estados miembros», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 3, enero-junio 2005, pág. 209

[48] Parlamento Europeo, Ficha técnica, http://europarl.eu.int/factheets/1_2_2_es.htm.

pretensión que se debe elevar al máximo exponente si se considera el actual fenómeno de territorialización que experimenta la UE.

En efecto, el propio dinamismo del proyecto comunitario origina que la consecución de los objetivos comunitarios esté fuertemente condicionada por las características de cada episodio histórico de la UE. Al respecto, la actualidad de la UE está marcada no sólo por las repercusiones socioeconómicas de los diferentes procesos de ampliación hacia el Centro y Este del continente, sino también por un intenso proceso de descentralización al que el Parlamento Europeo ha hecho referencia al destacar la importancia de los entes subestatales en el desenvolvimiento del proyecto comunitario.

En este sentido, el Parlamento Europeo ha recordado que la filosofía que inspira dicho proyecto «*se basa en la doble legitimidad de los Estados y de los ciudadanos; constatando que, a lo largo de los decenios transcurridos y paralelamente al proceso de construcción europea, se ha manifestado en la mayor parte de los Estados miembros una tendencia creciente a la regionalización o a la descentralización, lo que ha reforzado las responsabilidades de numerosos entes territoriales en la formulación de la legislación y de las políticas de la Unión Europea*»[49].

Así, en coherencia con el fenómeno mencionado, el Comité de las Regiones ha señalado respecto al principio de subsidiariedad que «*la UE sólo debería actuar en ámbitos en los que no dispone de competencias exclusivas si esta actuación resulta más eficaz que a escala nacional. El nivel de gobierno elegido debería ser, en la medida de lo posible, local o regional, sobre todo cuando los asuntos de que se trata afectan directamente a los ciudadanos. (…) La aplicación de la política europea y la materialización de una creciente cohesión política, social y territorial en Europa exigen que la UE otorgue un margen de actuación lo más amplio posible a los niveles de decisión próximos a los ciudadanos*»[50].

Más recientemente, la Declaración de Edimburgo advertía que el principio de subsidiariedad «*es un elemento crucial para un gobernar bien*»[51]. Así, la citada Declaración subrayaba, respecto a las regiones con facultades legislativas, que es preciso que éstas «*estén totalmente implicadas en el establecimiento de los acuerdos sobre el mecanismo de alerta rápida en sus respecti-*

[49] Resolución del Parlamento Europeo sobre el «Papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea»; 2002/2141 (INI); C 38 E/167; 12.2.2004.

[50] Dictamen del Comité de las Regiones sobre "La Conferencia Intergubernamental 2000", de 17 de febrero de 2000; COM/AI-005, Bruselas, 28 de febrero de 2000.

[51] Declaración de Edimburgo adoptada por la Quita Conferencia de Presidentes de Regiones con Poderes Legislativos, 29 y 30 de noviembre de 2004.

vos Estados miembros y a nivel europeo, así como en la ejecución del mecanismo una vez establecido, de forma que se complemente de manera adecuada el control ex-ante llevado a cabo por los parlamentos nacionales»[52].

No obstante, la plena comprensión del principio de subsidiariedad requiere atender a ciertas cuestiones fundamentales, como la ambivalencia[53] intrínseca del citado principio. Así, como acertadamente advierte CHICHARRO LÁZARO, el principio de subsidiariedad puede ser interpretado en dos sentidos. Una interpretación negativa conduciría a que la subsidiariedad «*tenderá a contener la acción del mayor en la medida de lo posible, para salvaguardar la autonomía del inferior*»[54]. Mientras que una interpretación positiva llevaría a que «*siempre que la autoridad superior sea más eficaz para alcanzar un determinado objetivo, será ésta la que intervenga en lugar de las instancias más próximas al ciudadano*»[55].

Por otro lado, al margen de las indicaciones anteriores, cabe subrayar que el principio de subsidiariedad no supone la atribución de competencias; únicamente funciona como «*un principio ordenador del ejercicio de las competencias*»[56]. Al respecto, cabe recordar que, una vez producida la adhesión de un Estado al proyecto comunitario, el reparto de competencias entre los Estados miembros y la UE tiene lugar en virtud del principio de atribución.

El principio objeto de estudio pretende facilitar el cumplimiento de los objetivos comunitarios permitiendo que los entes estatales o subestatales ejerzan determinadas competencias. De esta forma se ha articulado en el ordenamiento comunitario un instrumento que resulta útil para satisfacer las pretensiones territoriales que tengan lugar en el contexto de la actual UE.

Así, sería desacertado plantear una organización europea fuertemente centralizada. Por el contrario, la realización de los fines comunitarios queda mejor garantizada si se permite que las instancias político-administrativas inferiores y más próximas a los ciudadanos sean las responsables de llevar a cabo el ejercicio de determinadas competencias. Esto es, las demandas de los entes dotados de autonomía relativas al incremento de su protagonismo en la UE se podrían satisfacer, *a priori*, mediante la aplicación del principio de subsidiariedad.

---

[52] Ibídem.

[53] A. Chicharro Lázaro, *El Principio de Subsidiariedad en la Unión Europea*, *cit*., pág. 42.

[54] Ibídem, pág. 43.

[55] Ibídem.

[56] F. Domínguez García, *Las regiones con competencias legislativas*, Generalitat de Catalunya, Tiranto lo Blanch, 2005, pág. 272.

Esa satisfacción dependería de que se consultase «*a las entidades regionales y locales sobre todas las políticas comunitarias que tengan repercusiones importantes para ellas, antes de decidir y aplicar las estrategias políticas*»[57]. Unas medidas que, además, se deberían complementar con la posibilidad de que el Comité de las Regiones supervisara la aplicación del principio de subsidiariedad en los proyectos legislativos comunitarios[58].

No obstante, las consideraciones sobre el ámbito material de aplicación del mencionado principio contribuirán a perfilar su versatilidad en relación al protagonismo que podrían asumir los entes subestatales en la UE. En este sentido, es claro que el principio de subsidiariedad sólo entra en juego respecto a aquellas competencias que no sean de titularidad exclusiva de la UE. Es decir, en virtud del principio de subsidiariedad, únicamente se podrá reivindicar el ejercicio de aquellas competencias que no se hayan atribuido a la UE con carácter exclusivo.

Sin embargo, la aplicación de la subsidiariedad opera únicamente entre la UE y los Estados miembros, no permitiendo que los entes subestatales adquieran directamente el ejercicio de aquellas competencias susceptibles de convertirse en objeto de aplicación del mismo. De acuerdo con su naturaleza, el principio de subsidiariedad ordena el ejercicio de competencias entre la UE y los Estados miembros, permitiendo que el ejercicio de aquellas competencias que no sean titularidad exclusiva de la UE se pueda llevar a cabo por instancias estatales o subestatales (según el modelo territorial de cada Estado miembro), en función de lo que en cada momento se estime más oportuno para la efectiva consecución de los objetivos comunitarios.

Por tanto, si los entes subestatales consideran que deberían ejercer determinadas competencias para facilitar la mejor consecución de los objetivos comunitarios, deberán dirigir sus reivindicaciones a las instituciones centrales del Estado; pues la ordenación de competencias de dichos entes constituye una cuestión de carácter estatal que únicamente puede ser resuelta desde la perspectiva interna. Sin perjuicio, claro está, de que las regiones de la UE exijan a las instituciones comunitarias un mayor protagonismo en el proceso de toma de decisiones sobre aquellas competencias exclusivas de la UE o de las que, debido precisamente del principio de subsidiaridad, se desprenda la conveniencia de que sean las instancias subestatales las más adecuadas para alcanzar los objetivos perseguidos.

[57] Comité de Las Regiones, Dictamen sobre "La Conferencia Intergubernamental 2000", de 17 de febrero de 2000; COM/AI-005, Bruselas, 28 de febrero de 2000.

[58] Ibídem.

A la luz de las indicaciones anteriores, si destaca la importancia del principio de subsidiariedad para la participación y la integración de los entes subestatales en el desenvolvimiento del proyecto comunitario, huelga señalar que esa relevancia de la subsidiariedad se eleva al máximo exponente si se atiende a las necesidades específicas de las RUPs. Al respecto, la integración de las RUPs se ha caracterizado por la adopción de medidas singulares que han pretendido proporcionar las facultades oportunas para propiciar el desarrollo de las sociedades ultraperiféricas de forma similar al desarrollo alcanzado por las sociedades más próximas al "centro" comunitario.

Por otro lado, la evolución del principio de subsidiariedad permite esperar que, al margen de la entrada en vigor del TCUE, las instituciones comunitarias y los Estados miembros comiencen a observar con mayor responsabilidad la aplicación del mencionado principio. En este sentido, DOMÍNGUEZ GARCÍA recuerda, por ejemplo, que antes de la elaboración del TCUE el Consejo y la Comisión manifestaban que la aplicación del principio de subsidiariedad «*no tiene en cuenta el reparto de poderes de los Estados*»[59]. El mencionado texto normativo, símbolo del final del proceso evolutivo del tratamiento del principio de subsidiariedad en el ordenamiento comunitario, implica la observancia del Protocolo sobre los principios de subsidiaridad y proporcionalidad, cuyos arts. 2 y 4 prevén la existencia de controles específicos que contribuyen a la verificación de la correcta aplicación del principio objeto de estudio. Una medida que refleja las recomendaciones del Comité de las Regiones.

Así mismo, al margen de lo anterior, procede subrayar que, con carácter general, las entidades subestatales con facultades legislativas han reivindicado con especial énfasis que «*la acción de la Comunidad Europea, de conformidad con el principio de subsidiariedad, no sólo afecta a los Estados miembros sino también a sus entidades, en la medida en que éstas disponen de un poder legislativo propio que les confiere el Derecho constitucional nacional*»[60]. Una pretensión que el Comité de las Regiones ha deseado extender, «*por analogía*»[61], al resto de regiones y entes locales «*de los Estados miembros que carezcan de estructura federal, teniendo en cuenta la organización administrativa interna de los Estados miembros*»[62].

No obstante, un análisis más detenido de las consideraciones

[59] Ibídem, pág. 273.

[60] Declaración núm., 54 de Alemania, Austria y Bélgica sobre la subsidiariedad anexa al Acta final del Tratado de Ámsterdam.

[61] Dictamen del Comité de las Regiones sobre "La Conferencia Intergubernamental 2000", de 17 de febrero de 2000; COM/AI-005, Bruselas, 28 de febrero de 2000.

[62] Ibídem.

expuestas revelaría la gravedad de la ausencia de una definición del término «región», por un lado; y de «región con facultades legislativas», por otro. Problema que se acentúa si se considera el auge del fenómeno regional en la UE y que el reconocimiento de la última definición apuntada podría suponer un importante elemento de inestabilidad en el ámbito de determinados Estados miembros.

Sea como fuere, en el caso español, el ejercicio de competencias por parte de las CCAA viene determinado por el reparto competencial existente en la materia, por lo que el principio de subsidiaridad vendría a significar para éstas un mecanismo de garantía frente a un eventual desapoderamiento competencial en el sentido de que evitaría que las instancias europeas invadieran competencias de las CCAA. Es decir, en la medida en que se ha de aplicar el principio de subsidiaridad cuando las instancias europeas quieran actuar en materias que no sean de su exclusiva competencia, si en virtud del mismo se aprecia que los objetivos comunitarios se consiguen más eficazmente actuando los Estados miembros, se mantendría esa competencia en la esfera autonómica en vez de trasladarse al ámbito comunitario.

En el caso de Canarias, su consideración como un ente subestatal con facultades legislativas en el que, además, concurre la singular característica ultraperiférica, permite configurar al principio de subsidiaridad como un argumento de mucho peso que se puede esgrimir, tanto ante las instancias eurocomunitarias como estatales, con el propósito de garantizar que las instancias autonómicas mantengan –e, incluso, amplíen- el ejercicio de aquellas competencias relacionadas con la problemática ultraperiférica que no sean de exclusiva competencia del Estado o de la Unión Europea.

V. PRINCIPIO DE MODULACIÓN

A) EL PRINCIPIO DE MODULACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

La principal consecuencia jurídica del reconocimiento de la condición ultraperiférica de Canarias en los Tratados de las Unión Europea es, en nuestra opinión, la institucionalización del principio de modulación; principio que precisamente permite que el régimen que define la integración de las RUPs en la UE se pueda calificar de especial. Esto es, que exista un régimen especial ultraperiférico se debe a que el art. 299.1 TCE y, en su caso, los art. 424 y 440.2 TCUE, establecen un mandato imperativo -adoptará- a las instituciones Europeas -al Consejo, a propuesta de la Comisión, oído el Parlamento- para modular sus políticas -establecer medidas específicas- en las que se fijarán las condiciones de aplicación de los Tratados a las RUPs por sus características y necesidades especiales.

Así, este régimen especial es consecuencia directa del principio de modulación y estaría compuesto, por tanto, por todas esas medidas específicas adoptadas por el Consejo destinadas a establecer las condiciones de aplicación del acervo comunitario.

Sin embargo, se echa en falta la existencia de mecanismos de garantía o control que verifiquen el cumplimiento del principio de modulación, en similares términos a los Protocolos relativos al principio de subsidiariedad. Así, las RUPs deberían exigir el establecimiento de distintos controles, además de los estrictamente políticos, para verificar el cumplimiento del principio de modulación, como, por ejemplo, un procedimiento *ad hoc* para la remisión de las iniciativas y propuestas de la Comisión en torno a las medidas a adoptar para fijar las condiciones de aplicación de la Constitución a las propias RUPs o a los Estados miembros a los que pertenecen, con la antelación suficiente como para poder modificarlos si fuese preciso. Así mismo, sería deseable un procedimiento inverso, pero específico, en virtud del cual las RUPs, o los Estados miembros, puedan instar a la Comisión a que proponga la adopción de determinadas medidas específicas. La institucionalización de estos controles mediante un Protocolo coadyuvaría sin duda alguna a la efectividad del principio de modulación.

B) EL PRINCIPIO DE MODULACIÓN EN EL DERECHO INTERNO ESPAÑOL

En la actualidad, la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias pretende introducir expresamente en el Derecho interno español el principio de modulación. Si bien dicha pretensión no es sino la concreción expresa de algo que ya ampara la Constitución (pues el reconocimiento del REF, como manifestación del art. 138.1 CE, es, como se ha expuesto, el antecedente inmediato de ese principio de modulación), el citado precepto constitucional exige el establecimiento de un equilibrio económico justo entre todas las partes del territorio español que, respecto a Canarias, únicamente se puede conseguir atendiendo de forma particular a las circunstancias del hecho insular. Una atención que se ha traducido en la modulación de las políticas estatales mediante la adopción de medidas específicas[63].

Este principio de modulación tiene distintas consecuencias. Por un lado, establece un mandato al legislador estatal para que en el ámbito de sus competencias exclusivas y compartidas -esto es, en aquellas en las que tiene todas las facultades normativas sobre una determinada materia- establezca regímenes especiales cuando los condicionantes responsables de la condición ultraperiférica de Canarias en la UE inci-

[63] Solución que se proclama en el art. 2 del texto de la Ponencia del Parlamento de Canarias que prepara la reforma del Estatuto de Autonomía, siguiendo tanto el actual artículo 299.1 TUE como el 424 del TCUE.

dan de manera determinante en esas materias de competencia estatal, fijando condiciones específicas para su aplicación en el Archipiélago. En particular, esta adaptación se produciría, en todo caso, en materia de transportes y telecomunicaciones y sus infraestructuras; mercado interior; energía; medio ambiente; puertos; aeropuertos; inmigración; fiscalidad; comercio exterior; abastecimiento de materias primas y líneas de consumo esenciales, y cooperación al desarrollo de países vecinos.

No obstante, el principio de modulación también se manifiesta respecto a aquellas competencias de régimen compartido con el Estado cuando las circunstancias definitorias de la ultraperificidad anulen la posibilidad de comparar la situación del Archipiélago con la de otras CCAA. Al fin y al cabo, si la ultraperificidad individualiza a Canarias en el espacio comunitario -junto con otras seis regiones- es lógico que dicha circunstancia global también identifique en solitario a Canarias en el contexto estatal. Situación que, al igual que sucede en el plano comunitario, debe ir acompañada de la aprobación de un régimen especial que satisfaga las necesidades del Archipiélago.

En efecto, este principio de modulación también implica un cambio de régimen competencial en aquellas materias compartidas en las que incide la condición ultraperiférica del Archipiélago. Así, si el hecho ultraperiférico confiere a Canarias una dimensión única en el ámbito estatal y si la legislación básica del Estado pretende configurar un régimen normativo mínimo para la regulación de determinadas cuestiones comunes, parece coherente entender que, en la medida que ésta cuenta con competencias de desarrollo normativo, sea la Comunidad Autónoma, como instancia más cercana a la realidad ultraperiférica, la que asuma la facultad de legislar en toda su plenitud sobre aquellas materias vinculadas con la problemática ultraperiférica.

En este sentido, desde nuestra perspectiva, la ultraperificidad singulariza a Canarias en el contexto estatal y, por ende, esa situación exclusiva nos lleva a subrayar la inexistencia de características que asimilen la situación del Archipiélago a la de otras CCAA. Dicho en otros términos, existen enormes diferencias, por su condición ultraperiférica, entre Canarias y los territorios peninsulares y a las Islas Baleares. Por ello, si no hay similitudes, ¿por qué debería existir un marco común normativo por mínimo que fuera? Así, como ha advertido el Tribunal Constitucional con ocasión del examen de la unicidad del orden económico nacional en STC 1/1982, de 28 de enero:

> «Lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada (…) es que tales

bases tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación, con lo cual se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia».

Así las cosas, la finalidad de la legislación básica es la configuración de un marco normativo mínimo común a partir del cual cada CCAA pueda desarrollar las normas que estime más oportunas para la satisfacción de sus propios intereses generales. Sin embargo, por un lado, la legislación básica «*no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de la Comunidad*»; y, por otro, la fijación de las bases «*no significa, en modo alguno, que a una Comunidad determinada le corresponda ya, sin más, la regulación de todo lo que no sea básico, pues a cada Comunidad sólo le corresponderán aquellas competencias que haya asumido en su Estatuto*».

En efecto, según la STC 197/1996, de 28 de noviembre, la legislación básica consiste en el «*el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias*». Por ello, según el TC, se trata de «*un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional", dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad (…) a partir del cual pueda cada Comunidad (…) introducir las peculiaridades que estime convenientes (…)*».

Por tanto, ese denominador común únicamente constituye el punto de partida para que cada CCAA introduzca en el ordenamiento constitucional -gracias a la versatilidad del Estatuto de Autonomía como norma integrante del bloque de la constitucionalidad- las especificidades normativas que regulen las particulares circunstancias que acontecen en su ámbito territorial. No en vano, el Alto Tribunal, en STC 147/1991, ha advertido que «*excede de lo básico toda aquella ordenación que, por su minuciosidad y detalle, no deja espacio alguno a la competencia autonómica de desarrollo legislativo, produciéndose en tal caso, por regla general, un resultado de vulneración competencial que priva a lo presentado como básico de su condición de tal*».

En relación a la afirmación anterior, cabe señalar que la doctrina del Tribunal Constitucional ha destacado que la definición de lo básico puede ser objeto de un examen de adecuación a las necesidades de las CCAA «con el fin de comprobar si la uniformidad básica establecida es consecuente o no con la finalidad

objetiva perseguida al reservar al Estado la competencia para fijar bases en un determinada materia»[64].

En consecuencia, los principios de unidad e igualdad consagrados en la Constitución representan la explicación primaria de la legislación básica del Estado. Aunque en relación con dichos principios cabe señalar que las competencias requeridas para hacer frente a los problemas derivados de la ultraperificidad no cuestionan la unidad del Estado ni la vulneración del principio de igualdad; ya que se trataría de una asunción de competencias que obedece a problemas objetivos que se pretenden salvar mediante la aprobación de un régimen especial, como ha sido apreciado tanto en el ámbito estatal como, sobre todo, comunitario.

Así, por ejemplo, las circunstancias objetivas y razonables justifican la existencia de un régimen jurídico diferente. En este sentido, resulta ilustrativo señalar que el REF -una de las singularidades más importantes de la autonomía canaria- comporta una notable excepción al sistema económico-fiscal del Estado que se explica por causas objetivas que derivan de la incidencia negativa de la insularidad y lejanía del Archipiélago en su desarrollo socioeconómico. Circunstancias que, según el art. 138 CE y la Disposición Adicional Tercera, han permitido justificar la existencia de la mencionada especificidad canaria[65].

Desde nuestra perspectiva, la necesidad de ese mínimo común denominador normativo desaparece cuando existen condiciones objetivas que diferencian ámbitos territoriales concretos. Es decir, la constatación de espacios diferenciados en distintas CCAA hace difícilmente comprensible la articulación de un marco normativo común; especialmente porque nos encontramos ante la ausencia de circunstancias objetivamente comunes que justifiquen el tratar de manera igual a situaciones distintas.

En definitiva, el principio de modulación que se quiere introducir expresamente en el Estatuto de Autonomía, en similares términos al existente en los tratados constitutivos de la UE, supondría un mandato al legislador estatal para que adopte medidas específicas dirigidas a Canarias como consecuencia de su condición ultraperiférica. El ámbito material sobre el que incidiría tal principio sería aquellos sectores de competencia estatal en los que la afectación de la condición ultraperiférica del archipiélago fuese palpable. El establecimiento de un listado abierto de materias en el cuerpo estatutario en las que se debe aplicar este principio de modulación es indiciario de aqué-

[64] STC 48/1998, de 22 de marzo.

[65] En este sentido: STC 35/1984, de 13 de marzo; STC 16/2003 de 30 de enero; STC137/2003, de 3 de julio, entre otras.

llas que tienen que ver con la lejanía, discontinuidad y fragmentación del territorio canario; esto es, aquellas materias directamente relacionadas con las condiciones que han justificado un tratamiento diferenciados de las RUPs en la Unión Europea.

Por último, cuando las materias concernidas tengan un régimen competencial compartido (aquél en el que el Estado únicamente ostenta las bases normativas), ello deberá implicar, si no un auténtico cambio de régimen (convirtiéndose en exclusivas de la Comunidad Autónoma), cuanto menos una minoración, con respecto a Canarias, de las bases estatales en cuanto que adoptar medidas específicas es incompatible, en materias de régimen competencial compartido[66], con la consideración de mínimo normativo común que tienen las bases estatales.

VI. CONCLUSIONES

1. Las condiciones singulares de los Departamentos franceses de Ultramar, Azores, Madeira y Canarias permitieron la aprobación de regímenes especiales de integración en la UE. Una vez constatado que el modelo de integración definido en los Tratados de Adhesión no satisfacía los intereses de dichos territorios, los Estados miembros implicados y las instituciones comunitarias coincidieron en la necesidad de modificación de los modelos de integración. El resultado de las negociaciones indicadas serían los Programas de Opciones Específicas por la Lejanía y la Insularidad, los POSEI.

2. El hito más significativo en la evolución del trato diferenciado que han recibido las RUPs está constituido por la entrada en vigor del art. 299.2 TCE; que supuso -después de un importante esfuerzo político reflejado en Declaraciones anexas a los Tratados anteriores- el reconocimiento en el Derecho originario de la UE de un régimen especial de las RUPs con vocación de permanencia. Sin embargo, debido a la evolución del trato diferencial recibido por las RUPs, a su fundamento y sus perspectivas de futuro especialmente, consideramos que es preferible la denominación "régimen especial ultraperiférico", el REU.

3. Ese régimen se justifica por la «*estructuración social y económica*» que se deriva de la concurrencia de condicionantes permanentes como la «*gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos, y dependencia económica de un reducido número de productos*» -así como de otras circunstancias no previstas en el mencionado art. 299.2 TCE-, lo que permite que las instituciones comunitarias aprueben medidas específicas que fijen

[66] Las materias enumeradas en el art. 2 de la propuesta de reforma estatutaria que tienen un régimen competencial compartido entre el Estado y la Comunidad Autónoma son mercado interior, energía, medio ambiente y abastecimiento de materias primas y líneas de consumo escenciales.

las condiciones en las que se deberán aplicar las normas y políticas comunitarias en dichos territorios.

4. El Tratado por el se instituye una Constitución para la Unión Europea supone la confirmación del REU en la UE al dedicarle los arts. 167.3.a), 424 y 440. Además, su ubicación en la Parte III le confiere un carácter transversal en el futuro ordenamiento constitucional comunitario que se traduce en una base jurídica sólida que continuará permitiendo la modulación del acervo comunitario.

5. Hay que remontarse al siglo XV para encontrar los primeros antecedentes de un tratamiento diferencial de Canarias en el ámbito estatal. El tratamiento normativo del REF ha evolucionado para adaptar el contenido de dicha institución económico-tributaria a la coyuntura social, económica y política de cada periodo histórico y que tiene su máxima expresión en la Constitución española y en el Estatuto de Autonomía.

6. El principio de subsidiariedad ordena el ejercicio de competencias entre la UE y los Estados miembros, permitiendo que aquellas competencias que no sean titularidad exclusiva de la UE se pueda llevar a cabo por instancias estatales o subestatales (según el modelo territorial de cada Estado miembro), en función de lo que en cada momento se estime más oportuno para la efectiva consecución de los objetivos comunitarios.

7. La consideración de Canarias como un ente subestatal con facultades legislativas en el que, además, concurre la singular característica ultraperiférica, permite configurar al principio de subsidiaridad como un argumento de mucho peso que se puede esgrimir, tanto ante las instancias comunitarias como estatales, con el propósito de garantizar a Canarias aquellas competencias relacionadas con la problemática ultraperiférica que no sean de exclusiva competencia del Estado o de la Unión Europea.

8. En el ámbito europeo, el régimen especial ultraperiférico es consecuencia directa del principio de modulación y estaría compuesto por todas las medidas específicas adoptadas por las Instituciones europeas destinadas a establecer las condiciones de aplicación del acervo comunitario. Las RUPs deberían exigir el establecimiento de distintos mecanismos, además de los estrictamente políticos, para verificar el cumplimiento del principio de modulación en términos similares a los previstos para el principio de subsidiariedad.

9. La reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias pretende introducir expresamente en el Derecho interno español el principio de modulación, estableciendo un mandato al legislador estatal para que en el ámbito de sus competencias adopte medidas específicas cuando los condicionantes derivados de la condición ultraperiférica del Archipiélago incidan

de manera determinante en determinadas materias.

10. Esa adaptación se produciría, en todo caso, en materia de transportes y telecomunicaciones y sus infraestructuras; mercado interior; energía; medio ambiente; puertos; aeropuertos; inmigración; fiscalidad; comercio exterior; abastecimiento de materias primas y líneas de consumo esenciales, y cooperación al desarrollo de países vecinos, produciéndose una transformación del régimen competencial por cuanto la adopción de medidas específicas por parte del Estado es incompatible, en aquellas materias compartidas, con la consideración de mínimo normativo común que tienen las bases estatales.