UNIÓN EUROPEA

Sección coordinada por

CARLOS PORTUGUÉS CARRILLO

Cuerpo Superior de Administradores de la Comunidad Autónoma de Canarias,
escala de Administradores Generales

INTRODUCCIÓN

Desde que las islas Canarias se incorporaron a las entonces Comunidades Europeas, numerosos autores se han ocupado del estudio de los factores que determinaron la necesidad de que esta incorporación se realizara atendiendo a las diferentes circunstancias que concurren en nuestra región y que la hacían merecedora de un tratamiento diferenciado.

La creación del concepto de ultraperiferia, primero en un plano teórico por las propias regiones europeas en las que concurrían determinadas circunstancias comunes, y, posteriormente, mediante la creación de una base jurídica al más alto nivel en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, ha influido necesariamente en el enfoque utilizado para tratar la aplicación de las políticas europeas en Canarias.

Así, esta Sección Europea ha dado cabida a distintos artículos que se han ocupado del concepto de ultraperiferia y de su aplicación en Canarias.

Algunos autores se han ocupado de la ultraperiferia desde una perspectiva jurídica. Sin ánimo de ser exhaustivos, y teniendo en cuenta únicamente los artículos publicados en esta Revista, tenemos varios ejemplos de este enfoque jurídico. En el número 5, José Manuel Sobrino Heredia y Marta Sobrido Prieto realizaron un exhaustivo análisis de las condiciones para la aplicación diferenciada del Derecho Comunitaria a determinadas regiones europeas que se califican por su carácter ultraperiférico. A su vez, en el número 16, Fernando Ríos Rull e Israel Expósito Suárez abordaron igualmente la ultraperificidad de Canarias desde esta perspectiva jurídica centrándose en la aplicación de los principios generales de subsidiariedad y modulación en su aplicación en la Unión Europea y en las regiones ultraperiféricas (RUP).

Desde un punto de vista económico, los estudios sobre la ultraperiferia son, si cabe, aún más numerosos, puesto que una de las cuestiones que más y mejor define a la ultraperiferia es la existencia de unos sobrecostes que afectan a estas regiones en

un grado muy superior al de otras regiones comunitarias. En este sentido, la Consejería de Economía y Hacienda se ha ocupado de ahondar en la necesidad de conocer estos sobrecostes y de estudiar qué indicadores pueden ser utilizados para la medición de los mismos. Los estudios realizados por la Fundación Tomillo sobre el coste de la ultraperiferia en el sector privado y en el sector público son un referente en esta materia que han servido, entre otras cuestiones no menos importantes, para argumentar frente a la Comisión Europea la existencia de estos sobrecostes y la necesidad de compensarlos con medidas adecuadas, como son los incentivos fiscales del REF.

Por otro lado, también se han realizado estudios sobre la aplicación de la normativa comunitaria referida a una u otra política comunitaria; y, en particular, al ámbito de las políticas agrícola y fiscal, que presentan mayores excepciones al ser aplicadas en las regiones ultraperiféricas.

En este análisis, sin embargo, y dado el tiempo transcurrido, se echan en falta estudios más concretos que se centren, no ya en la necesidad de un tratamiento específico, o en como éste afecta a políticas concretas aplicadas en nuestra región, sino en su aplicación a determinados ámbitos de estas políticas.

Cubriendo este hueco en el ámbito de la fiscalidad, se incluye en esta sección el artículo de don Ángel Fornieles Gil que se centra en **la aplicación del principio de proporcionalidad en las medidas fiscales de las regiones ultraperiféricas**.

Combina, por consiguiente, el autor, el estudio de los aspectos más generales del concepto de ultraperiferia con cuestiones más concretas, en primer lugar, en cuanto a la consideración de la fiscalidad como un instrumento de desarrollo ultraperiférico y en segundo lugar, en cuanto al propio principio de proporcionalidad, su aplicación con carácter general y en particular en el ámbito de la fiscalidad, para concluir abordando la proporcionalidad de las medidas fiscales ultraperiféricas y la importancia que este principio ha tenido y tiene para la articulación de las medidas fiscales específicas de estas regiones.

Por otro lado, en el anterior número de esta revista se incluyó en el apartado de documentación una Comunicación de la Comisión Europea[1] denominada **estrategia para las regiones ultraperiféricas: logros y perspectivas**, dirigida a todas las Instituciones Europeas; esto es, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Esta Comunicación fue asimismo objeto de una reseña en esta misma sección.

En nuestra opinión, tal como señalamos en nuestro comentario al respecto, ya mencionado, esta Comunicación tiene una gran importancia para el futuro devenir de Canarias, dada la estrecha vinculación que

[1] Documento COM (2007) 507 final, de 12.09.2007

existe entre nuestro desarrollo socio-económico y las orientaciones que la Comisión Europea adopte para las regiones ultraperiféricas. Por ello, consideramos muy oportuna la inclusión en la sección de documentación de la Revista de todos aquellos documentos que las Instituciones comunitarias y autonómicas vayan adoptando en respuesta a los retos de futuro lanzados en esta Comunicación, acompañada a su vez de una pequeña reseña en esta Sección.

En este sentido, a petición del Presidente del Gobierno de Canarias, el Consejo Económico y Social de Canarias (CES) emitió el 27 de febrero el Dictamen 3/2008, facultativo, sobre esta Comunicación y que se incluye, como hemos señalado, en la sección de documentación de la Revista.

En las conclusiones de este Dictamen, el Consejo Económico y Social considera que cualquier estrategia propuesta por parte de las instituciones europeas debe tener su anclaje en el reforzamiento de este estatuto jurídico e institucional propio de las RUP que, bajo los principios de igualdad y proporcionalidad, tiene como objetivo que sus ciudadanos disfruten de las mismas oportunidades que los del resto de la Unión Europea.

Para ello, según el CES, se debe partir del aprovechamiento de las potencialidades endógenas de estas regiones, considerando que ello no es óbice para exigir la modulación de las políticas europeas, que han de ser lo suficientemente flexibles para tener en cuenta las características específicas de estas regiones.

El Consejo Económico y Social reconoce en este dictamen el esfuerzo realizado por la Comisión Europea para establecer medidas específicas orientadas a paliar las desventajas estructurales de Canarias como región ultraperiférica. Asimismo, considera igualmente adecuado, en el marco del reforzamiento de la estrategia de las Instituciones europeas para las RUP, la profundización de los tres ejes de actuación ya incluidos en la Comunicación de la Comisión de 2004: la accesibilidad, la competitividad y la integración territorial.

Analizando en concreto estos tres ejes, por lo que respecta a la reducción del déficit de accesibilidad, el CES considera que en este eje es donde, a pesar de los esfuerzos realizados, los resultados son menos satisfactorios. Así, entre otras actuaciones pendientes de desarrollo, el Consejo enfatiza las tres siguientes: la concreción de una metodología para el cálculo de los sobrecostes de la lejanía, las incertidumbres acerca de la nueva asignación específica de compensación de los costes adicionales, aplicable exclusivamente a las RUP y financiada por el FEDER (fondo RUP) y, por último, la necesidad de integrar las infraestructuras de transporte de las RUP en la Red Transeuropea de Transportes.

Por lo que respecta a la competitividad, el Consejo se pronuncia sobre la necesidad de mantener una vigilancia adecuada a los procesos de liberalización de la competencia que se están llevando a cabo a nivel europeo para evitar que los mismos puedan tener resultados adversos en las RUP, profundizando en los mecanismos compensato-

rios que puedan existir como una adecuada política de tarificaciones o de obligaciones de servicio público, entre otros.

Especial relevancia adquiere para el CES la necesidad de mantener nuestro sistema económico y fiscal particular sobre el que, apunta, debería establecerse una permanente modulación de las política comunitarias que den continuidad a los incentivos del Régimen Económico y Fiscal, la Zona Especial canaria y las especificidades en materia de fiscalidad indirecta (IGIC y AIEM), que se justifican por la permanencia de los sobrecostes y nuestro hecho diferencial.

La garantía del suministro de energía en condiciones óptimas, la potencia del uso racional de la misma y la eficiencia energética, integrando la dimensión medioambiental en la misma, constituyen, a juicio del CES, principios estructurantes y de carácter estratégico, imprescindibles en la futura estrategia renovada para las regiones ultraperiféricas y que ha de ser convenientemente modulados.

Al mismo tiempo, considera el CES necesario consolidar y modernizar el tejido productivo local, básicamente constituido por pequeñas y medianas empresas, así como apoyar la externacionalización de su actividad lo que influiría positivamente en el otro eje de la inserción regional.

Con respecto a este otro eje, el Consejo da una gran importancia a la Acción de Gran Vecindad creada por la Comisión Europea, que se constituye como el instrumento más adecuado para la cooperación económica entre las regiones ultraperiféricas y los países más próximos de nuestro entorno[2], como son Mauritania, Senegal y Cabo Verde.

Considera, asimismo, el CES que Canarias ha de constituirse como una plataforma logística tricontinental y puerta de Europa en África, por lo que cualquier revisión de la estrategia europea sobre las RUP habrá de estimular y promover este posicionamiento estratégico.

En cuanto a los temas de la consulta lanzada por la Comisión Europea, el CES se pronuncia igualmente con respecto a los cuatro temas propuestos por la Comisión Europea:

Así, con respecto al importante aumento demográfico producido en las islas en los últimos tiempos, el CES considera necesario que las instituciones europeas conozcan, con mayor profundidad sus efectos en Canarias. Asimismo, por lo que respecta a la inmigración, considera el Consejo necesaria una política que fomente los cauces legales de admisión de trabajadores extranjeros, un mayor esfuerzo para la integración de estos inmigrantes y una mayor cooperación de todas las administraciones para luchar contra la inmigración irregular.

Por lo que respecta a la agricultura, el Consejo subraya el papel clave que desempeña este sector en la conservación del

[2] Con la excepción de Marruecos, que, dentro de la política mediterránea, está incluido dentro de lo que se conoce como Política de Vecindad.

medio ambiente, el cuidado del entorno natural y el mantenimiento del paisaje tradicional, considerando prioritario, a estos efectos, que en este proceso de revisión de la estrategia comunitaria sobre las RUP, se articulen políticas que fomenten la producción autóctona en los subsectores de la agricultura, la ganadería y la pesca.

En cuanto a la política marítima, el CES considera que Canarias como región ultraperiférica cuenta con una dimensión marítima de particular interés para las nuevas oportunidades que, en el ámbito de la innovación, de la investigación, del medio ambiente y de la biodiversidad, ofrezca a medio y largo plazo el conjunto de instrumentos que acaben configurando la emergente política marítima de la Unión Europea y su coordinación con las otras políticas sectoriales que también se ven afectadas por la misma (investigación, innovación, cualificación y formación empresarial, seguridad marítima, etc.).

En cuanto al cambio climático y, a medio camino entre la accesibilidad y la competitividad, determinadas medidas medioambientales que está proponiendo la Comisión Europea, como la Directiva europea relativa a la inclusión de las actividades de aviación en el comercio de derechos de emisión puede tener unos efectos económicos y sociales en las RUP que, en opinión del CES, no han sido suficientemente tenidos en cuenta a la hora de elaborar este proyecto de directiva.

Aprovecha igualmente el CES para no limitarse a estos cuatro aspectos señalados en la Comunicación, incidiendo igualmente en la importancia de los sectores turístico, industrial y exterior de Canarias.

Con respecto al sector turístico de Canarias y del resto de las RUP, considera el CES que las Instituciones Europeas deben estudiar el impacto que tiene sobre estas regiones el establecimiento de ciertas regulaciones que, adoptadas desde una óptica excesivamente continental, puedan llegar a obstaculizar el desarrollo de las capacidades propias de desarrollo de las RUP y, por consiguiente, de la necesidad de modulaciones y adaptaciones de las políticas europeas.

El sector industrial es igualmente objeto de atención por el CES que considera que, a pesar de su menor participación en la composición sectorial de nuestra economía, debido a las limitaciones propias de las RUP (menor tamaño del mercado, fraccionamiento y lejanía) es necesario conseguir una estructura productiva diversificada y sostenible en Canarias, por lo que resultan necesarias medidas de apoyo al desarrollo y fortalecimiento de este sector, encaminadas a paliar los sobrecostes que soportan las actividades productivas en Canarias, para situarlas en condiciones análogas con las producciones continentales.

Por último, en cuanto al sector exterior, señala el Consejo que la situación geográfica de Canarias es al mismo tiempo fuente de las debilidades y fortalezas de este sector, en el que históricamente ha existido una economía muy abierta a los intercambios exteriores y se muestra preocupado por la baja tasa de cobertura de la balanza comercial y en especial por la debilidad estructural de las exportaciones de bienes de Canarias.