

UNIÓN EUROPEA

Sección coordinada por

MARÍA ISABEL BARRIOS BELL

Técnico en Asuntos Europeos
Delegación del Gobierno de Canarias en Bruselas

La ultraperiferia en la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias del año 2015.

ISRAEL EXPÓSITO SUÁREZ

Doctor en Derecho

Técnico Servicio de Estudios y Documentación de Presidencia del Gobierno

SUMARIO

- I. Introducción.
- II. La dimensión europea de las reformas estatutarias.
- III. La propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias en la VIII Legislatura autonómica.
 - 3.1 Procedimiento
 - 3.2 La ultraperiferia en la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía
 - 3.2.1 El reconocimiento de las implicaciones de la ultraperiferia
 - 3.2.2 La ultraperiferia en la definición del sistema competencial
 - 3.2.3 La definición estatutaria del REF
 - 3.2.4 La ultraperiferia y las relaciones de la CAC con la Unión Europea
 - a) Las relaciones con la Unión Europea
 - b) La aplicación del Derecho europeo
 - c) Derecho de información y participación en los tratados internacionales
 - d) La participación ante el TJUE
 - 3.2.5 Algunas cuestiones pendientes
- IV. Valoraciones finales.

Resumen del contenido:

El Estatuto de Autonomía de Canarias, modificado únicamente en el año 1996, no parece reflejar adecuadamente las singularidades que en la Unión Europea han dado lugar al reconocimiento de la condición ultraperiférica de Canarias y a la articulación de su régimen especial, previsto hoy en el artículo 349 TFUE.

Este trabajo examina la última Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobada por el Parlamento autonómico en el año 2015, desde la perspectiva de la singular posición del archipiélago en la Unión Europea.

I. INTRODUCCIÓN

La progresiva atribución de competencias por parte del Estado a la Unión Europea ha acentuado un déficit denunciado, en el caso español, desde la misma fecha de la adhesión de España a las Comunidades Europeas (1986), dado que ni la Constitución ni los Estatutos de Autonomía (EEAA) habían previsto vías efectivas de participación de las Comunidades Autónomas (CCAA) en los asuntos europeos. Una cuestión de importancia capital debido a la incidencia del Derecho de la Unión Europea en el ordenamiento interno y a que la ejecución del Derecho europeo se debe ajustar al sistema de distribución de competencias, definido por la Constitución y los EEAA, dado que las reglas de dicho sistema no han resultado alteradas por la adhesión de España a la Unión Europea, como ha reiterado la jurisprudencia constitucional.

Esta situación explica que con el transcurso del tiempo se hayan articulado mecanismos para canalizar la participación autonómica en los procesos de toma de decisiones europeas, que fundamentalmente se inscriben en el ámbito de las relaciones de colaboración entre el Estado y las CCAA. Además, de forma paralela, en la Unión Europea ha adquirido paulatinamente mayor protagonismo el interés por la participación de las entidades subestatales en los asuntos europeos, con el fin de asegurar la efectividad de las medidas que se adopten y de mejorar la propia legitimidad de la Unión.

En este contexto, las CCAA han pretendido mejorar su participación en los asuntos europeos que afectan a su ámbito de competencias e intereses territoriales, teniendo en cuenta, asimismo, su creciente acción exterior y la necesidad del amparo de un adecuado marco normativo. Estos planteamientos se han reflejado en

las reformas de los EEAA de algunas CCAA, que han definido un régimen específico de su acción exterior y particularmente de sus relaciones con la Unión Europea.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC), su Estatuto de Autonomía únicamente ha sido modificado en la década de los años noventa. La reforma estatutaria aprobada entonces, entre otras cuestiones, introdujo en la norma institucional básica del archipiélago la mención de su condición de región ultraperiférica, aunque vinculándola sólo a dos cuestiones concretas.

Sin embargo, en la actual Legislatura autonómica se ha planteado por parte del Gobierno y de algunos grupos parlamentarios una nueva Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias que, en la línea de la mayoría de los EEAA de última generación, comprende la regulación de diferentes aspectos relacionados con la acción exterior de la CAC y de su participación en los asuntos europeos. Por ello, teniendo en cuenta factores como la consolidación del régimen especial de Canarias como RUP, hoy previsto en el artículo 349 TFUE; la experiencia de la CAC en negociaciones tanto con las instituciones europeas como con otras RUP para articular medidas específicas

dirigidas a propiciar su integración; o la participación en diversos proyectos internacionales relacionados con su condición de RUP, resulta de interés analizar la citada Propuesta de reforma estatutaria desde la perspectiva de la posición de Canarias en la Unión Europea.

El objeto de nuestro estudio, por consiguiente, consiste en examinar la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias aprobada en el año 2015 por el Parlamento autonómico, con el propósito de analizar las propuestas normativas formuladas para establecer, a través de la norma institucional básica de la CAC, el régimen estatutario de las relaciones con la Unión Europea y el tratamiento de la ultraperiferia en el ámbito estatal.

II. LA DIMENSIÓN EUROPEA DE LAS REFORMAS ESTATUTARIAS

Como indicamos con carácter preliminar, en la Unión Europea ha ido creciendo el interés por fortalecer la participación de las entidades subestatales en los asuntos europeos. Así, por ejemplo, el Tratado de Lisboa ha provocado «modificaciones en el derecho originario que entrañan la posibilidad de una mayor incidencia de las Comunidades Autónomas en la

Unión Europea»¹, fundamentalmente mediante la posibilidad de participar en el control de la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Si bien, de acuerdo con OLESTI RAYO, el citado Tratado no ha alterado las vías de participación autonómica en los procesos de toma de decisiones europeas, que continúa teniendo lugar a través del Comité de las Regiones (CdR) y de la delegación del Estado en «algunas formaciones concretas del Consejo»².

Sin embargo, ni la Constitución ni los primeros EEAA contemplaron la participación de las CCAA en la Unión Europea, a lo que se añadía una posición reticente del Estado respecto a la proyección exterior autonómica, que comprendía cualquier intervención en el ámbito comunitario. Estas circunstancias han dificultado la participación autonómica en los asuntos europeos, que principalmente

se ha articulado a través de la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE), cuyos Acuerdos han mejorado lentamente la situación de las CCAA en este ámbito propiciando, por ejemplo, su participación en la formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea mediante algunas formaciones del Consejo³ o en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea⁴ (TJUE). En este sentido, GONZÁLEZ PASCUAL ha señalado que las CCAA «necesitaron casi seis años para que el Tribunal Constitucional reconociese su derecho a participar en el desarrollo y ejecución del Derecho Comunitario, ocho para que el Estado aceptara su contribución a la formación de la voluntad estatal ante la Unión Europea, casi doce para que asistieran a algunos Comités de la Comisión y dieciocho para que

¹ OLESTI RAYO, A.: «El Tratado de Lisboa y su incidencia en las Comunidades Autónomas», en AA. VV.: *Informe de las Comunidades Autónomas 2009*, Instituto de Derecho Público, 2010, p. 86.

² OLESTI RAYO, A.: «Las Comunidades Autónomas en el Tratado de Lisboa: planteamiento general», en OLESTI RAYO, A. (Coord.): *La Administración autonómica y el Tratado de Lisboa*, Institut de Dret Public, Tirant lo Blanch, 2012, p. 34.

³ Véase Resolución de 22 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se publican las modificaciones de los Acuerdos de 9 de diciembre de 2004, de la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea para ampliar la participación autonómica en el Consejo de la Unión Europea, y/o en sus grupos de trabajo, en materia de competitividad-consumo, ordenación del juego, y deporte (BOE núm. 192, de 11 de agosto).

⁴ Véase Resolución de 24 de marzo de 1998, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de 11 de diciembre de 1997 de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, relativo a la participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (BOE núm. 79, de 2 de abril de 1998).

accediesen a los Grupos de Trabajo y al Consejo de la Unión Europea»⁵.

Por ello, no es de extrañar que el interés de las CCAA por profundizar en el modelo diseñado tradicionalmente para canalizar su participación en los asuntos europeos se haya reflejado en los EEAA de última generación, cuyo análisis ha sido objeto de estudio por la doctrina; por lo que en este trabajo evitamos analizar las disposiciones de los nuevos EEAA en esta materia, limitándonos únicamente a recordar algunas de las que, a nuestro juicio, pueden servir para contextualizar nuestro análisis de la nueva Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, que es el cometido que desarrollamos en las páginas siguientes.

En cualquier caso, debemos señalar que, a partir del año 2006, algunas CCAA han promovido, aunque con diferente alcance, la reforma de sus respectivos Estatutos de Autonomía persiguiendo, entre otros objetivos, actualizar el marco jurídico que define su posición en la Unión Europea y su participación en los asuntos europeos. Así, se han aprobado las reformas de los Estatutos de Autonomía de Valencia (EAV); Cataluña (EACat); Las Islas Baleares (EAIB); Andalucía (EAAnd); Aragón (EAAr), Castilla y León (EACyL); Navarra (EAN); Extremadura (EAE), Murcia y Castilla La Mancha⁶.

La mayoría de los nuevos EEAA no han sido ajenos a las implicaciones de la adhesión de España en la Unión Europea y coinciden en definir la acción exterior autonómica y las

⁵ GONZÁLEZ PASCUAL, M^a. I.: «La presencia de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea tras las reformas estatutarias», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 26, 2012, p. 20.

⁶ Véanse: Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears; Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía; Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón; Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León; Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra; Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura; y la Ley Orgánica 7/2013, de 28 de noviembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia; Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla – La Mancha.

relaciones con la Unión Europea. En este sentido, tratan cuestiones como la participación autonómica en los Tratados de la Unión Europea, en la formación de las posiciones del Estado ante las instituciones europeas y en el control de la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad; la aplicación del Derecho europeo; la gestión de los fondos europeos; las acciones ante el TJUE; el régimen de las oficinas autonómicas en Bruselas y la posibilidad de establecer relaciones de colaboración con otras regiones. Sin embargo, las disposiciones estatutarias indicadas son poco innovadoras y guardan importantes semejanzas entre sí, remitiéndose, además, a lo previsto en la legislación estatal. Por ello, MONTILLA MARTOS ha concluido que «la novedad más trascendente que incorporan los nuevos Estatutos de autonomía en el ámbito de las relaciones de la Comunidad Autónoma con la Unión Europea es el propio reconocimiento estatutario de esa relación, con lo que ello supone siquiera a nivel simbólico pues Europea estaba completamente ausente de los primeros Estatutos»⁷. Un criterio que compartimos.

III. LA PROPUESTA DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS EN LA VIII LEGISLATURA AUTONÓMICA

El EAC fue aprobado en el año 1982 mediante la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía para Canarias (EAC), y únicamente ha sido modificado por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre.

Por razones cronológicas evidentes, el EAC del año 1982 no contenía referencias a la ultraperiferia, aunque desde la perspectiva europea, sin menoscabo de lo dispuesto en otros preceptos, era destacable el antiguo artículo 45.2 EAC que, en vísperas de la adhesión de España a las Comunidades Europeas, establecía que en el caso de una futura vinculación de España a áreas o comunidades económicas supranacionales, en las negociaciones correspondientes se tendría en cuenta, para su defensa, la peculiaridad que dentro de la comunidad nacional representa el REF.

⁷ MONTILLA MARTOS, J. A.: «Las relaciones de colaboración en el nuevo marco estatutario: bilateralidad y participación», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 151, 2011, p. 166.

La ultraperiferia apareció en el EAC a raíz de la reforma estatutaria aprobada en el año 1996, concretamente en relación con dos cuestiones. En primer lugar, para reconocer el derecho de la CAC a solicitar del Gobierno estatal la celebración de tratados o convenios internacionales en materias de interés para el archipiélago y especialmente de aquellos relacionados con su situación geográfica como región ultraperiférica. Y, en segundo lugar, para señalar que el REF incorpora a su contenido los principios y normas derivados del reconocimiento de Canarias como región ultraperiférica; que son precisamente las previsiones de los vigentes artículos 38.3 y 46.2 EAC.

Posteriormente, durante la VI Legislatura canaria (2003-2007) también se intentó modificar el EAC, pero sin éxito. El Parlamento autonómico, en septiembre del año 2006, aprobó la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (PREAC-2006), remitiéndola al Congreso de los Diputados⁸. No obstante, la Cámara autonómica acordó, en diciembre del año siguiente, retirar dicha Propuesta atendiendo a las razones expuestas

en su Resolución de 12 de diciembre del año 2007⁹.

Nuevamente en la VIII Legislatura autonómica (2011-2015) se inició otro proceso de reforma del EAC, aunque su prosperidad parece incierta debido, entre otras cuestiones, a la proximidad de las elecciones autonómicas¹⁰ y generales. En cualquier caso, la aprobación de la iniciativa planteada derogaría la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, modificada por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, como contempla su disposición derogatoria única, dando lugar a un nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias. A continuación explicamos sucintamente la tramitación de la última reforma del EAC y examinamos las propuestas normativas relativas al reconocimiento de la ultraperiferia en la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Canarias.

3.1 Procedimiento

En octubre del año 2013 el Gobierno de Canarias remitió al Parlamento autonómico una Comunicación sobre la Reforma del

⁸ Boletín Oficial del Parlamento de Canarias núm. 257, de 19 de septiembre de 2006 y Boletín Oficial del Congreso de los Diputados núm. 261, de 22 de septiembre de 2006.

⁹ BOPC núm. 110, de 19 de diciembre de 2007.

¹⁰ Véase Decreto 26/2015, de 30 de marzo, del Presidente de la Comunidad Autónoma de Canarias, por el que se convocan elecciones al Parlamento de Canarias (BOE núm. 77, de 31 de marzo).

Estatuto de Autonomía de Canarias¹¹ (Com-REAC). Entre las razones que justificaban, según el criterio del Gobierno, la aprobación de un nuevo Estatuto de Autonomía destacaría la necesidad de «resolver definitivamente muchas de aquellas cuestiones relacionadas con las especificidades canarias haciendo efectiva la pluralidad territorial del Estado español, tornando el modelo autonómico en asimétrico, pues nuestros hechos diferenciales, nuestras especificidades –la insularidad y la lejanía, lo que en la UE se ha acabado por denominar ultraperifericidad–, condicionan nuestras condiciones de vida»¹².

La Comunicación del Gobierno fue debatida en el Parlamento de Canarias en el mes de enero del año 2014, dando lugar a la Resolución de 27 de enero de 2014, en virtud de la cual el Parlamento autonómico acordó «trabajar para la ampliación del autogobierno, por encima de intereses partidistas y coyunturas, con el objetivo de sacar adelante, cuando haya condiciones, con el máximo consenso social y político, una reforma estatutaria que incremente nuestros niveles de autogobierno»¹³.

Posteriormente, en el mes de marzo del mismo año, los Grupos Parlamentarios Nacionalista Canario y Socialista Canario presentaron una Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía¹⁴, que sería tramitada como una proposición de ley. Esta Propuesta de Reforma del EAC, al menos desde la perspectiva de nuestro objeto de estudio, coincidía sustancialmente con la Com-REAC. No en vano, la misma consideraba la citada Resolución parlamentaria de 27 de enero de 2014 como antecedente y motivación de la misma.

Finalmente, aunque en el procedimiento parlamentario indicado no han participado todos los grupos parlamentarios, el Parlamento de Canarias aprobó su Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía¹⁵ (PREA) a finales del mes de marzo del año 2015.

3.2 La ultraperiferia en la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía

La ultraperiferia tiene una incidencia notoria en la PREA. En este sentido, y a efectos de ordenar nuestra exposición, podríamos señalar

¹¹ BOPC núm. 287, de 4 de noviembre.

¹² Comunicación del Gobierno sobre la Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, p. 3.

¹³ BOPC núm. 23 de 4 de febrero de 2014.

¹⁴ BOPC núm. 59, de 6 de marzo de 2014.

¹⁵ BOPC núm. 151, de 13 de abril de 2015.

que se refleja fundamentalmente en el reconocimiento expreso de la necesidad de adoptar medidas especiales coherentes con dicha realidad regional; en la definición del sistema competencial; en la definición del REF; y en la articulación del régimen estatutario de la acción exterior autonómica, que comprende las relaciones de la Comunidad Autónoma con la Unión Europea. Aspectos que tratamos a continuación.

3.2.1 El reconocimiento de las implicaciones de la ultraperiferia

Entre las disposiciones generales que se integran en el Título Preliminar de la PREA destaca el reconocimiento de las implicaciones de la ultraperiferia. Así, el artículo 3 de dicha propuesta expresa la obligación de los poderes públicos de adoptar todas sus decisiones atendiendo a las implicaciones de la lejanía, la insularidad y la condición ultraperiférica del archipiélago. En este sentido, el citado precepto establece lo siguiente:

«Artículo 3.- Lejanía, insularidad y ultraperiferia.

Teniendo en cuenta la lejanía, la insularidad y la condición

ultraperiférica de Canarias, reconocidas por los Tratados constitutivos de la Unión Europea, la Constitución y el presente Estatuto, los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, adaptarán sus políticas y actuaciones legislativas y reglamentarias, así como sus decisiones financieras y presupuestarias, cuando dichas circunstancias incidan de manera determinante en tales competencias, fijando las condiciones específicas para su aplicación en el Archipiélago. Especialmente, esta adaptación se producirá en materia de transportes y telecomunicaciones y sus infraestructuras; mercado interior; energía; medio ambiente; puertos; aeropuertos; inmigración; fiscalidad; comercio exterior; y, en especial, en el abastecimiento de materias primas y líneas de consumo esenciales y cooperación al desarrollo de países vecinos».

El artículo 3 PREA sigue la línea del artículo 2 PREAC-2006 que, bajo la misma rúbrica —Lejanía, insularidad y ultraperiferia—, pretendía establecer en el ordenamiento interno la obligación del Estado de «modular en relación a Canarias sus políticas y actuaciones legislativas y reglamentarias, así como sus decisiones financieras y presupuestarias cuando la lejanía e insularidad y la condición de ésta de

región ultraperiférica de la Unión Europea incidan de manera determinante en las materias de competencia estatal». Un deber que cobraba una especial importancia cuando resultaran afectadas determinadas materias, que coinciden con las que enuncia actualmente el citado artículo 3 PREA.

A nuestro juicio, parece desafortunado identificar la situación específica de Canarias en los contextos europeo y estatal a partir de la identificación de los tres elementos que se citan en la rúbrica del artículo 3 PREA: la insularidad, la lejanía y la ultraperiferia. En la actualidad no se debería continuar considerando la insularidad y la lejanía como elementos paralelos a la ultraperiferia, pues entendemos que la realidad diferencial de Canarias se integra por diferentes elementos. Así, la insularidad y la gran lejanía —más

que la mera lejanía— son factores que, junto a otros, configuran una realidad mucho más compleja: la ultraperiferia. Una interpretación que se desprende de la consideración del artículo 349 TFUE, que articula el régimen especial de las RUP atendiendo a la concurrencia de un cúmulo de factores entre los que se hallan la lejanía y la insularidad. En este sentido, parece más acertada la justificación de la Com-REAC cuando apunta que las especificidades de la CAC están relacionadas con «la insularidad y la lejanía, lo que en la UE se ha acabado por denominar ultraperifericidad»¹⁶. Además, dado que otros preceptos de la PREA citan otras circunstancias que también justifican la adopción de medidas especiales —como la doble insularidad¹⁷—, la redacción actual del artículo 3 PREA podría conducir a interpretar que el resto de factores que definen la realidad canaria son

¹⁶ Comunicación del Gobierno sobre la Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, p. 3.

¹⁷ Así, por ejemplo, en relación con los principios rectores de la política de los poderes públicos de Canarias, el artículo 35 g) PREA señala que el principio solidaridad previsto en el artículo 138 CE debe aplicarse «velando por la efectividad de la atención particular a las específicas circunstancias en Canarias de la ultraperifericidad y de la doble insularidad». Igualmente, el artículo 180 PREA establece la obligación de la CAC de velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad, atendiendo, entre otros criterios, a los costes de la doble insularidad.

Asimismo, el artículo 176.1 PREA establece el régimen de las asignaciones complementarias haciendo referencia a «las características diferenciadas de la economía canaria y de la fragmentación territorial».

menos relevantes que la insularidad y la lejanía.

También desde una perspectiva formal, estimamos que hubiera sido más acertado no hacer referencia a la adaptación de políticas, actuaciones normativas o decisiones financieras; del mismo modo que nos parece errónea la referencia a la «modulación» —prevista en su día en el artículo 2 PREAC-2006 y en el artículo 99 PREA—; pues entendemos que la ultraperiferia justifica la adopción de diferentes tipos de medidas especiales, no sólo la adaptación¹⁸, por lo que sería más apropiado prever la adopción de medidas específicas o diferenciadas a favor de la ultraperiferia.

Al margen de las consideraciones anteriores, el artículo 3 PREA recuerda el mandato que el artículo 349 TFUE dirige a las instituciones europeas para que adopten medidas específicas, particularmente en el ámbito de determinadas políticas, con el objetivo de facilitar la integración de las RUP¹⁹.

El precepto estatutario propuesto, sin embargo, identifica un elenco de materias que, de acuerdo con el Legislador autonómico, merecen una particular consideración desde la óptica de la adaptación de las decisiones de los poderes públicos. Una relación de materias que *a priori* no parece cerrada, pues cabría admitir la viabilidad de medidas específicas en otros ámbitos sectoriales siempre que se justificara su incidencia y vinculación con los factores que configuran la ultraperiferia; de igual modo que se interpreta el artículo 349 TFUE. En cualquier caso sería conveniente aclarar este aspecto en el propio precepto estatutario.

Por consiguiente, cabría afirmar que el artículo 3 PREA persigue extrapolar al ordenamiento interno el régimen especial de Canarias en la Unión Europea (artículo 349 TFUE) exigiendo a todos los poderes públicos —no sólo al Estado— que adapten sus decisiones (políticas, normativas, financieras o presupuestarias) a la singular realidad

¹⁸ El artículo 165.3) PERA, reproduciendo lo dispuesto en el vigente artículo 46.2 EAC, señala que el REF incorpora a su contenido los principios y normas aplicables derivados del reconocimiento del carácter ultraperiférico de Canarias por los tratados y normas de la Unión Europea, «con las modulaciones y derogaciones que permitan paliar las características estructurales permanentes que dificultan su desarrollo».

¹⁹ De acuerdo con el artículo 349 TFUE, estas medidas específicas se adoptarán particularmente en relación con las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales de la Unión.

canaria cuando la lejanía, la insularidad o la condición ultraperiférica «incidan de manera determinante» en el ámbito de sus competencias. Un requisito cuyo cumplimiento conlleva necesariamente la evaluación de la incidencia de las políticas y actuaciones de carácter general en Canarias. En este sentido, habría que ponderar en cada caso el impacto de las decisiones generales en los factores que conforman la ultraperiferia, teniendo en cuenta además la nueva estrategia europea de integración de las RUP, que persigue «capitalizar las riquezas y oportunidades que ofrecen estas regiones precisamente por su situación geográfica»²⁰.

No obstante, el Consejo Consultivo ha dictaminado respecto al artículo 3 PREA que:

«(...) en ningún caso cabrá interpretar esta disposición estatutaria como límite o condición sobre las competencias del Estado, para evitar

la interpretación de inconstitucionalidad derivada del establecimiento de tal doble condición en el Estatuto, por posible invasión de las competencias del Estado central. En consecuencia, se debería sustituir el vocablo “adaptarán” por la expresión “podrá tenerse en consideración”.

Siempre que se sustituya la imperatividad por una expresión facultativa que no suponga una obligación concreta sino un deber genérico, la norma no sería objetable»²¹.

Desde nuestro punto de vista, la excepcional naturaleza de la ultraperiferia y las repercusiones que se podrían derivar de decisiones de carácter general (políticas, normativas y financieras) que no atiendan a los factores que definen dicha realidad regional podrían justificar un marco garantista como el propuesto por el artículo 3 PREA²². Esta interpretación seguiría la línea del artículo 349 TFUE y sería coherente con algunas experiencias que en el ámbito estatal

²⁰ PORTUGUÉS CARRILLO, C. y ZAFRA DÍAZ, J.: «La actualización del marco normativo europeo específico para la ultraperiferia»; en ASÍN CABRERA, M. A. y GODENAU, D. (Dirs.): *Movilidad y Gran Vecindad en las Regiones Ultraperiféricas de la Unión Europea*, Cabildo Insular de Tenerife, 2014, p. 21.

²¹ Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias 443/2014, de 2 de diciembre, en relación con la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.

²² El artículo 2 PREAC-2006 se pronunciaba en términos imperativos al señalar: «El Estado, en el ámbito de sus competencias, deberá modular en relación a Canarias sus políticas y actuaciones legislativas y reglamentarias, así como sus decisiones financieras y presupuestarias cuando la lejanía e insularidad y la condición de ésta de región ultraperiférica (...)». BOPC núm. 257, de 19 de septiembre de 2006.

parecen inspiradas por el mismo propósito. En este sentido, conviene recordar algunas de las propuestas planteadas por la Comisión Mixta para la Unión Europea del Congreso de los Diputados (CMUE) respecto a la ultraperiferia y la disposición adicional decimocuarta de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

La CMUE, después de estudiar en profundidad las peculiaridades de la ultraperiferia, instó a las Comisiones legislativas del Congreso y del Senado y a los Plenos de ambas Cámaras a tener en cuenta las singularidades de Canarias como región ultraperiférica en los proyectos y proposiciones de ley sometidos a su consideración; y se comprometió a realizar informes específicos sobre los proyectos de actos legislativos europeos y sobre los proyectos de ley de trasposición de éstos que tengan una especial incidencia en Canarias como región ultraperiférica²³. Estas valoraciones de la CMUE ponen de manifiesto que las singularidades de la ultraperiferia deben ser objeto de especial consideración en los procedimientos normativos.

Por su parte, la disposición adicional decimocuarta de la Ley de Economía Sostenible demuestra la preocupación del Legislador estatal

por definir un marco normativo específico para la integración de Canarias en el Estado debido a su condición ultraperiférica. Esta disposición establece que el Gobierno deberá atender a las características específicas de Canarias como región ultraperiférica y asimismo señala que los objetivos que inspiran dicho texto normativo informarán las actuaciones del Gobierno y de la Administración General del Estado en Canarias, y particularmente aquéllas relacionadas con determinadas materias como la política de internacionalización de la economía canaria, las energías renovables, las infraestructuras de transporte, las subvenciones al transporte de mercancías o el fomento del turismo, entre otras. Esta disposición acredita la vigencia en el ordenamiento estatal de regímenes especiales que ampararían una aplicación diferenciada de las normas generales en Canarias como consecuencia de su situación ultraperiférica.

3.2.2 La ultraperiferia en la definición del sistema competencial

Con carácter general, los nuevos EEAA definen con mayor amplitud el régimen de las competencias de sus respectivas

²³ BOCG, núm. 296, de 23 de abril de 2010, p. 23.

CCAA, prestando atención además a la incidencia del Derecho europeo en este ámbito. Así, por ejemplo, algunos EEAA recuerdan que la integración europea no altera el sistema de distribución de competencias, por lo que corresponde a la Comunidad Autónoma aplicar y ejecutar el Derecho europeo en el ámbito de sus competencias (artículos 189.1 EACat, 235.1 EAAand, 93.2 EAAr y 68.4 EAN).

Además, en algunos casos se destaca que si la ejecución del Derecho europeo precisara medidas internas de alcance superior al territorio de la Comunidad Autónoma, que el resto de CCAA no pudieran adoptar mediante mecanismos de colaboración o coordinación, el Estado deberá consultar a la Comunidad en cuestión sobre dichas medidas (artículos 189.2 EACat y 109 EAIB). Igualmente, los EEAA de Cataluña y Andalucía, por ejemplo, han previsto que si la Unión Europea estableciera una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, la Comunidad Autónoma podrá adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas (artículos 189.3 EACat y 235.2 EAAand).

La gestión de los fondos europeos es otra de las cuestiones que se aborda por los EEAA de última generación. En este sentido, por ejemplo, el Estatuto de Autonomía andaluz atribuye a la Comunidad Autónoma la gestión, planificación y ejecución de los fondos europeos destinados a Andalucía y, en general, de los que se canalicen a través de programas europeos, y particularmente de aquellos aprobados en aplicación de criterios de convergencia o derivados de la situación específica de Andalucía (artículo 185.1).

Por lo que se refiere a la PREA, debemos subrayar, en primer lugar, que el pretendido reconocimiento de las circunstancias que caracterizan a la CAC previsto en el artículo 3 PREA se proyecta en el ámbito del nuevo sistema competencial propuesto a través del artículo 99 PREA, que — bajo la rúbrica: «modulación de la normativa estatal por razón de la condición ultraperiférica de Canarias»— establece que la normativa del «Estado en el ejercicio de sus competencias, sean exclusivas o compartidas, tendrá en cuenta las singularidades derivadas del carácter ultraperiférico de Canarias reconocidas por la Unión Europea»²⁴.

²⁴ Sin embargo, entre las enmiendas al articulado se había propuesto la siguiente redacción para este precepto:

Este planteamiento llevó al Consejo Consultivo de Canarias a reiterar las observaciones que había formulado respecto al citado artículo 3 PREA, destacando que «no resulta conforme a la Constitución que desde el propio Estatuto se establezca, en este supuesto y de forma imperativa la modulación de la normativa estatal. Sin perjuicio de que pueda dirigir recomendaciones o sugerencias para que el Estado valore la adaptación de su legislación básica»²⁵.

No obstante, a nuestro juicio, a través del EAC se podría definir un régimen de integración en el ámbito interno similar al previsto en el artículo 349 TFUE, en virtud del cual los poderes públicos, en el ejercicio de sus competencias, adopten las medidas específicas precisas para salvaguardar los intereses de la ultraperiferia española frente a los eventuales efectos negativos que se

podrían derivar de las medidas aprobadas con carácter general por parte del Estado, como hemos indicado anteriormente.

Inicialmente la PREA señalaba en su artículo 94.3, respecto a las competencias de desarrollo legislativo y de ejecución, que «debido al carácter insular y ultraperiférico, solo de manera excepcional, debidamente acreditada, el Estado podrá dictar normativa básica específicamente dirigida a Canarias». Igualmente, su versión inicial contemplaba que si la Unión Europea estableciera una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, la CAC podría adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas (artículo 100.3). No obstante, después de la aprobación de las enmiendas al articulado, el contenido de estas propuestas normativas fue modificado²⁶.

«Artículo 99.- Modulación y excepcionalidad de la normativa estatal por razón de la condición ultraperiférica de Canarias.

1. La normativa que dicte el Estado en el ejercicio de sus competencias, sean exclusivas o compartidas, tendrá en cuenta las singularidades derivadas del carácter ultraperiférico de Canarias reconocidas por la Unión Europea.

2. En atención al carácter insular y ultraperiférico, el Estado podrá dictar normativa básica específicamente dirigida a Canarias» (BOPC núm. 115, de 20 de marzo de 2015).

²⁵ Consejo Consultivo de Canarias, Dictamen 443/2014, cit. p. 80.

²⁶ Véase BOPC núm. 115, de 20 de marzo de 2015.

En relación con la gestión de los fondos europeos, la PREA establece que corresponde a la CAC la gestión, ejecución y, en su caso, la planificación de los fondos europeos destinados a Canarias, especialmente la de aquellos aprobados en aplicación de criterios de convergencia o derivados de la condición ultraperiférica de Canarias (artículo 174.1); destacando las funciones de organismo pagador y la gestión del registro único de operadores del Régimen Especial de Abastecimiento establecido por la Unión Europea, sin perjuicio de la competencia del Estado para emitir los certificados de exención de los operadores con terceros Estados no miembros de la Unión Europea (apartado 2).

Sin menoscabo de las consideraciones anteriores, debemos señalar que la realidad ultraperiférica adquiere una significación especial desde la perspectiva competencial en relación con determinadas materias en las que se aprecia con nitidez la incidencia de algunos de los factores que componen dicha realidad y el interés de la CAC por asegurar su presencia en los mismos. Este sería el caso, por ejemplo, de la regulación prevista en el artículo 125 PERA, que pretende asegurar la participación de la CAC en el ámbito del comercio exterior y las ferias internacionales «a través de fórmulas de cooperación y

colaboración con el Estado, en materia de comercio exterior con África y países de América con vinculaciones históricas con Canarias», atendiendo a su condición de región ultraperiférica (artículo 125.1 PREA). Una competencia que comprendería facultades tales como el desarrollo de programas de formación comercial; el fomento de la constitución de sociedades y consorcios de exportación o la potestad para formular propuestas en la elaboración de disposiciones que afecten a las relaciones comerciales de Canarias con estos países, entre otras.

En el ámbito de las infraestructuras del transporte también se vincula la condición ultraperiférica del archipiélago a las competencias de las Comunidad Autónoma, previendo que ésta participará en la planificación y la programación y gestión de puertos y aeropuertos de interés general de conformidad con la normativa estatal, «por tratarse de redes esenciales para la conexión del territorio como región ultraperiférica» (artículo 159.2 PREA). Y con la misma finalidad garantista, el artículo 159.3 PREA señala que los puertos y aeropuertos de interés general radicados en Canarias que no sean de competencia autonómica por ser gestionados directamente por el Estado tendrán un régimen especial

de funcionamiento en el que participarán las administraciones públicas canarias «debido al carácter archipelágico y ultraperiférico».

3.2.3 La definición estatutaria del REF

El Capítulo I del Título VI — Economía y Hacienda— de la PREA comprende las disposiciones estatutarias relativas al REF (artículos 164 a 167). Así, el artículo 164.2 PREA establece el deber de las administraciones canarias de promover el desarrollo económico y social del archipiélago, y de instar tanto al Estado como a la Unión Europea a «adoptar las medidas económicas y sociales necesarias para compensar su carácter ultraperiférico y el hecho insular», debiendo favorecer, además, el equilibrio y la solidaridad entre las islas. A la luz de este mandato, el artículo 165.2 PREA identifica los principios del REF, después de recordar que éste responde al acervo histórico constitucionalmente reconocido del archipiélago (artículo 46.1 EAC), subrayando que está «justificado por su hecho diferencial» (artículo 165.2 PREA). Sin embargo, no se concreta cuál es el hecho diferencial —en singular— de Canarias que ampara la vigencia histórica del REF. En nuestra opinión, esta laguna aconseja reiterar que Canarias es una realidad regional

excepcional que se caracteriza por la concurrencia simultánea y permanente de diferentes factores físicos y sociales que singularizan al archipiélago tanto en la escena estatal como europea, y que hoy se conoce como ultraperiferia.

Por lo que se refiere a los principios del REF, el citado artículo 165.2 PREA amplía la descripción que al respecto contiene actualmente el artículo 46.1 EAC. En este sentido, la PREA explica que el REF descansa «en una imposición menor a la del resto del Estado y en las franquicias fiscales estatales sobre el consumo, compatibles con una imposición indirecta singular, reconocida en el Tratado de la Unión Europea, destinada a financiar a la hacienda canaria, a las insulares y a las locales; en el principio de libertad comercial de importación y exportación; en la no aplicación de ningún tipo de monopolio ni de las denominadas accisas comunitarias». Además, la PREA establece que de acuerdo con las bases económicas del REF (artículo 165.2) las administraciones competentes adoptarán medidas específicas en materia turística, energética, medioambiental, industrial, financiera, de transportes, de puertos y aeropuertos y de telecomunicaciones y, en particular, se mantendrá un diferencial fiscal favorable en Canarias respecto al

resto del Estado y de la Unión Europea (artículo 165.4). Una relación de materias que coincide en gran medida con las enunciadas en la disposición adicional decimocuarta de la Ley de Economía Sostenible.

Igualmente, el artículo 165.3 PREA —en la línea del 131.2 PREAC-2006— amplía lo dispuesto en el vigente artículo 46.2 EAC, subrayando, por una parte, que los principios y normas derivados del reconocimiento de la condición ultraperiférica de Canarias que se incorporan al contenido del REF (artículo 46.2 EAC) han sido reconocidos «por los tratados y normas de la Unión Europea». Y, por otra, que las modulaciones y derogaciones que permitan paliar las características estructurales permanentes de Canarias, tendrán una atención especial particularmente cuando estén relacionadas con las

políticas en materia aduanera, comercial, fiscal, agrícola y pesquera; la autorización de zonas francas y condiciones de abastecimiento de materias primas y bienes de consumo esenciales; la concesión de ayudas públicas y condiciones de acceso a los fondos con finalidad estructural y a los programas horizontales de la Unión Europea, que son las materias previstas en el artículo 349 TFUE.

El artículo 166 PREA concreta el procedimiento de modificación del REF previsto en la disposición adicional tercera de la Constitución, identificando los requisitos que deberán cumplirse en los diferentes supuestos que puedan plantearse respecto a esta materia²⁷.

La configuración estatutaria del REF se completa con la definición del principio de solidaridad interterritorial prevista en el artículo 167 PREA, en

²⁷ El artículo 132 PREAC-2006 era más conciso respecto a la definición del procedimiento que se debería observar en el caso de una eventual modificación del REF. El citado precepto señalaba que el REF sólo podría ser modificado previo informe favorable del Parlamento autonómico, que requería la conformidad de las dos terceras partes de sus miembros. Esta previsión fue valorada positivamente por PORTUGUÉS CARRILLO, quien destacó que dicha propuesta refleja «una corresponsabilidad en el ejercicio de la función normativa relativa a los incentivos fiscales del REF, y da un valor aún mayor al informe previo» previsto en la disposición adicional tercera de la Constitución; en PORTUGUÉS CARRILLO, C.: «El criterio de selectividad en las ayudas fiscales regionales: análisis de la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de septiembre de 2006 sobre el Régimen Fiscal de las islas Azores y su relevancia para el Régimen Económico y Fiscal de Canarias», *Hacienda Canaria*, núm. 17, 2006, p. 223.

virtud del cual los proyectos de infraestructuras y las instalaciones de telecomunicación que permitan o faciliten la integración del archipiélago o su conexión con la península, los proyectos de infraestructuras turísticas y energéticas o de actuaciones medioambientales estratégicas para Canarias, serán consideradas de interés general, a los efectos de la participación del Estado en su financiación. Además, el mismo precepto pretende asegurar, apelando al artículo 138.1 CE, que las inversiones públicas se distribuyen entre el Estado y la CAC, procurando que las inversiones estatales para cada ejercicio presupuestario no sean inferiores al promedio que corresponda para el conjunto de las CCAA, excluidas de este cómputo las inversiones dirigidas a compensar la insularidad, la lejanía y la ultraperifericidad²⁸.

Al margen de las disposiciones relativas al REF, en el mismo Título VI se integra el artículo 176 PREA —en el ámbito de la definición estatutaria del régimen financiero y tributario (Capítulo II)—, que modifica el actual artículo 55 EAC invocando expresamente a la condición ultraperiférica de Canarias. En este

sentido, siguiendo la línea del artículo 142 PREAC-2006, el citado precepto establece el régimen de las asignaciones complementarias evocando la lejanía, la insularidad y la condición ultraperiférica de la CAC para justificar, en relación con la realización de los principios constitucionales previstos en los artículos 31 y 138 CE²⁹, que el Estado otorgue a la hacienda autonómica «las adecuadas asignaciones complementarias que compensen los sobrecostos derivados de la condición ultraperiférica y el déficit en la prestación de los servicios públicos básicos que pueda producirse, en su caso, por el factor poblacional, por razones derivadas de las características diferenciadas de la economía canaria y de la fragmentación territorial». De este modo se suprime la referencia del vigente artículo 55 EAC al artículo 15.2 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y se mejora la identificación de los elementos que afectan al desarrollo socioeconómico de Canarias.

3.2.4 La ultraperiferia y las relaciones de la CAC con la Unión Europea

²⁸ Este precepto coincide con el contenido del artículo 133 PREAC-2006.

²⁹ Principios de igualdad y progresividad en relación con la contribución al sostenimiento del gasto público (artículo 31 CE) y principio de solidaridad (artículo 138 CE).

La PREA contempla en un Título específico (Título VII) el régimen estatutario de las relaciones institucionales y la acción exterior de la CAC. En este Título se define el régimen de las relaciones interadministrativas con el Estado y con otras CCAA —Capítulo I (artículos 190 a 193)— y la acción exterior de la CAC, que comprende las relaciones con la Unión Europea³⁰ —Capítulo II (artículos 194 a 198)—.

En el ámbito de este Título, interesa destacar la configuración de la Comisión Bilateral de Cooperación Canarias-Estado que, de acuerdo con el artículo 191.1 b) PREA, constituye «el marco general y permanente de relación entre el Gobierno de Canarias y el del Estado para conocer las cuestiones de interés común»³¹, y especialmente de aquellas relacionadas, entre otras, con el seguimiento de la política europea para garantizar la efectividad de la participación de Canarias en los asuntos de la Unión Europea, en

particular en la formación de la posición del Estado con relación al diseño y aplicación de las políticas comunes y de las normas con incidencia directa en el REF.

El citado precepto, en la línea del artículo 127.1 c) PREAC-2006 y de las previsiones de los Estatutos de Autonomía de Cataluña y Andalucía, asegura la participación de la CAC en los asuntos europeos que pudieran afectar los intereses de Canarias, prestando especial atención a aquellos que pudieran repercutir en la citada institución tributaria. No obstante, a nuestro juicio, hubiera sido deseable establecer expresamente las mismas garantías de participación en relación con cualquier materia que pudiera afectar la condición ultraperiférica de Canarias, que comprende diversos sectores interrelacionados entre sí y que requieren una consideración horizontal.

Ciertamente los nuevos EEAA han intentado asegurar la existencia de mecanismos que permitan una

³⁰ La PREAC-2006 contenía dentro de este Título un Capítulo dedicado a la cooperación al desarrollo, integrado exclusivamente por un precepto (artículo 162).

³¹ La PREAC-2006 localizaba sistemáticamente el régimen estatutario de la Comisión Bilateral de Cooperación en su Título III, relativo a las competencias de la CAC (artículo 127), definiéndola en los mismos términos que el artículo 191.1 PREA. En cambio, la PREA inscribe el régimen de la Comisión Bilateral en el Título VII, en el ámbito de la acción exterior autonómica y, más concretamente, de las relaciones interadministrativas.

relación bilateral entre la Comunidad Autónoma y el Estado; por lo que CONTRERAS CASADO afirma que la bilateralidad ha operado como «hilo conductor en la mayoría»³² de reformas estatutarias indicadas. Sin embargo, la ultraperiferia pudo haber tenido un mayor protagonismo en la redacción del mencionado 191 PREA, pues tiene el potencial para justificar una relación bilateral permanente entre la CAC y el Estado con el fin de garantizar la participación de aquélla en la gestación de las políticas y normas europeas, desde sus fases más tempranas, en diferentes ámbitos sectoriales.

a) Las relaciones con la Unión Europea

El régimen de las relaciones de la CAC con la Unión Europea se inscribe sistemáticamente dentro del Capítulo II —«Acción exterior de Canarias»— del Título VII PREA. Así, con carácter preliminar, la PREA señala que corresponde al Gobierno de Canarias, en el ámbito de sus competencias, el ejercicio de su propia acción exterior, sin perjuicio de la función de representación y las competencias del Estado. En este marco genérico, el ejecutivo

autonómico impulsará iniciativas para «facilitar la cooperación en aquellos países o territorios donde existan comunidades de canarios o de descendientes de éstos, así como con los países vecinos y con las otras regiones ultraperiféricas en el marco de los programas de cooperación territorial europeos» (artículo 194.2 PREA). A estos efectos, y sin perjuicio de lo dispuesto en el EAC, en la legislación estatal y de las organizaciones internacionales, «el Gobierno de Canarias, a través de sus delegaciones en el exterior, promoverá en colaboración con el Estado, la proyección exterior de la Comunidad Autónoma» (artículo 194.3 PREA).

Por lo que se refiere a la definición estatutaria de las relaciones de la CAC con la Unión Europea, y siguiendo la línea del artículo 158 PREAC-2006, la PREA contempla la participación de la CAC en las instituciones europeas y en diferentes organismos internacionales, de conformidad con lo establecido en la Constitución, el EAC, los tratados y convenios internacionales, la legislación aplicable y los acuerdos suscritos con el Estado (artículo 195.1). Una participación inexcusable

³² CONTRERAS CASADO, M.: «Las reformas de los Estatutos de Autonomía. Viejos y nuevos tiempos en la construcción del Estado autonómico», *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 11, 2006, p. 28.

cuando resulte afectada la condición ultraperiférica del archipiélago o se traten «materias como cooperación transnacional y transfronteriza, políticas económico-fiscales, políticas de innovación, sociedad de la información, investigación y desarrollo tecnológico, cuando afecten singularmente los intereses del archipiélago canario» (artículo 195.2).

Finalmente, en relación con la participación autonómica ante las instituciones europeas, la PREA también apela a la condición ultraperiférica de la CAC para justificar la presencia del ejecutivo autonómico en «las delegaciones españolas ante la Unión Europea cuando se vea afectada» dicha condición (artículo 195.3), coincidiendo sustancialmente con lo dispuesto en el vigente artículo 37.2 EAC.

La propuesta del mencionado precepto parece acertada por cuanto vincula la preceptiva participación autonómica en las delegaciones estatales ante la Unión Europea a la concurrencia de un hecho concreto, que consistiría en la necesidad de tratar asuntos relacionados con la dimensión ultraperiférica de Canarias. En caso contrario, si los asuntos a tratar no guardaran relación con las especificidades canarias, la participación autonómica podría tener

lugar a través de los cauces multilaterales ordinarios previstos en la legislación estatal. Sin embargo, sería conveniente aclarar en el EAC qué factores justifican la condición ultraperiférica de Canarias y cuándo podría considerarse que existe una afectación singular de los intereses de la CAC. Asimismo, resulta llamativo que la relación de materias citadas en el artículo 195 PREA no coincida con las previstas en los artículos 3 ó 165 PREA, que también identifican materias sensibles desde la perspectiva de la ultraperiferia española.

b) La aplicación del Derecho europeo

La PREA —coincidiendo con lo dispuesto en el artículo 159 PREAC-2006— atribuye a la CAC, en el ámbito de sus competencias, el desarrollo, la transposición y la ejecución del Derecho europeo; así como la gestión de los fondos europeos en materias de su competencia (artículo 196.1 y 2). Facultades que llevarían aparejada la obligación de informar periódicamente al Gobierno del Estado de las disposiciones y resoluciones adoptadas en cada caso (artículo 196.3).

Por su parte, el artículo 196.4 PREA dispone que el Parlamento de

Canarias «emitirá su parecer una vez consultado previamente a la emisión del dictamen de las Cortes Generales sobre las propuestas legislativas europeas, en el marco del procedimiento de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establece el Derecho comunitario, en cuanto afecten a sus competencias, al régimen económico y fiscal o a la condición de región ultraperiférica». En relación con este precepto procede recordar que en el ámbito estatal se modificó la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea mediante la aprobación de las Leyes 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la citada Ley 8/1994 para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007; y 38/2010, de 20 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, para reforzar las funciones asignadas a dicha Comisión. De este modo, la nueva regulación de la CMUE asegura el cumplimiento de las disposiciones comunitarias relativas a la participación a las asambleas legislativas regionales en el control de la aplicación del principio de

subsidiariedad. Además, junto a estas reformas legales se aprobó la modificación de diversos reglamentos de los Parlamentos autonómicos.

La participación del Parlamento de Canarias en el control de la aplicación del principio de subsidiariedad se reguló en el ordenamiento autonómico mediante la reforma del Reglamento de la Cámara aprobada en el año 2009³³. Así, el artículo 48 del citado texto normativo establece que, con carácter general, corresponderá a la Comisión de Asuntos Europeos y Acción Exterior evacuar las consultas formuladas a la Cámara autonómica por las Cortes Generales previamente a la emisión por éstas de un dictamen motivado en relación con un eventual incumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por parte de un proyecto legislativo europeo³⁴.

Los nuevos EEAA también recogen este derecho de participación de las asambleas legislativas autonómicas, pero limitándose a establecer que éstas participarán en dicho procedimiento en relación con

³³ BOPC núm. 218, de 30 de julio de 2009.

³⁴ Véase NAVARRO MÉNDEZ, I.: «El control del principio de subsidiariedad: balance de situación y perspectivas de futuro respecto de la aplicación del mecanismo de alerta temprana por el Parlamento de Canarias», *Revista Jurídica de Canarias*, núm. 23, 2011, pp. 457-497.

las propuestas legislativas europeas que afecten a las competencias autonómicas (artículos 188 EACat, 61.3 a) EAV, 237 EAAnd, 62.2 EACyL, 93.3 EAAr, 68.6 EAN y 112 EAIB).

El artículo 196.4 PREA es más ambicioso que el resto de preceptos estatutarios que tratan la misma materia, dado que reconoce una posibilidad de actuación ante las instituciones europeas no sólo con carácter general cuando resulten afectadas las competencias autonómicas, sino también el REF o los elementos que definen la condición ultraperiférica del archipiélago. Se trata de un pronunciamiento que tiene lugar mediante un procedimiento específico previsto con otra finalidad, pero que podría ser aprovechado, dado la singular naturaleza de la ultraperiferia, para que la CAC expresara a través de sus instituciones una valoración cualificada sobre determinados proyectos legislativos europeos que podrían incidir en su proceso de integración. En cualquier caso, el examen de las iniciativas legislativas europeas desde la perspectiva del régimen especial de Canarias no está previsto en el Protocolo de subsidiariedad que acompaña al Tratado de Lisboa, por lo que el mismo sólo podría operar en relación con la posición que transmitieran las Cortes a las instituciones europeas en

el marco de este procedimiento de consulta con el fin de lograr la aplicación diferenciada del acervo en Canarias, como región ultraperiférica.

No obstante, desde una perspectiva sistemática, tal vez hubiera sido preferible un tratamiento autónomo de este derecho de participación del Parlamento canario, pues no está relacionado directamente con la aplicación inmediata del Derecho europeo o con las facultades de transposición del mismo, sino que es la configuración de un procedimiento de consulta que permite a las asambleas legislativas regionales verificar la adecuada aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Además, en nuestra opinión, sería oportuno expresar en el EAC el carácter vinculante de las observaciones que la Cámara autonómica expresara respecto a la afectación de los intereses de Canarias como región ultraperiférica, a los efectos de promover las correspondientes actuaciones por parte de las instituciones centrales del Estado.

c) Derecho de información y participación en los tratados internacionales

En relación con los tratados internacionales, el artículo 197 PREA

—que coincide con el artículo 160 PREAC-2006— reconoce el derecho de la CAC a ser informada durante el proceso de negociación y elaboración de los tratados y convenios internacionales y de las negociaciones de adhesión a los mismos cuando afectaran las singularidades o las condiciones para la aplicación de la normativa europea. Un derecho que, de acuerdo con el mismo precepto, se complementa con la opción del Gobierno de Canarias de expresar su parecer al respecto.

Paralelamente a este derecho de información, la PREA profundiza en las previsiones del vigente artículo 38.3 EAC³⁵ al facultar a la CAC para solicitar del Gobierno estatal la celebración de tratados o convenios internacionales en materias de interés para el archipiélago, destacando no sólo aquellos que estén relacionados con su situación geográfica como región ultraperiférica, sino también «los que se requieran como consecuencia de políticas de cooperación al desarrollo con países vecinos y los que permitan estrechar lazos culturales con aquellos países o territorios donde existan comunidades canarias o de descendientes de canarios» (artículo 197.3). Una

disposición que, a nuestro juicio, sienta las bases en el ordenamiento interno para profundizar en uno de los ejes de la estrategia de integración europea de las RUP, como es la integración de estas regiones en su entorno geográfico más próximo.

Por su parte, el artículo 197.4 PREA reconoce el derecho de la CAC a formar parte de las organizaciones internacionales que admitan la presencia de las regiones de la Unión Europea y de entidades políticas no estatales. Una previsión que ya recogía el artículo 160.4 PREAC-2006 y respecto de la cual interesa señalar que otros EEAA han sido más explícitos al prever la presencia de las CCAA en organizaciones internacionales con competencias en ámbitos materiales de interés autonómico, como la UNESCO u otras organizaciones culturales (artículos 198 EACat ó 67.2 EACyL). Asimismo, el artículo 242 EAAnd dispone que Andalucía participará a través de la delegación española en los organismos internacionales que traten asuntos de singular importancia para la Comunidad Autónoma; pudiendo hacerlo directamente cuando «lo permita la normativa estatal». Línea que siguen Baleares y Extremadura

³⁵ El vigente artículo 38.2 EAC faculta a la CAC para adoptar las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales cuando afecten a materias atribuidas a su competencia.

(artículos 104 EAIB y 69.1 c) EAE).

A nuestro modo de ver, hubiera sido positivo expresar en la PREA la participación de Canarias en la Conferencia de Presidentes de las Regiones Ultraperiféricas o en otros órganos específicos de participación previstos en el ámbito europeo para tratar las especificidades de las RUP, como es el caso del Foro RUP.

En este sentido, parece oportuno señalar que el EAAnd, por ejemplo, ampara que Andalucía promueva la cooperación y las relaciones que se consideren convenientes para el interés general autonómico «con las regiones europeas con las que comparta objetivos e intereses» (artículo 239). Y Castilla y León, por su parte, promoverá las relaciones de cooperación con las regiones europeas con las que comparta objetivos e intereses económicos, sociales y culturales. Una colaboración que será más intensa con las regiones territorialmente más próximas, con el fin de articular «relaciones de buena vecindad (...) con las regiones de Portugal con las que le une una estrecha vinculación geográfica, histórica, cultural, económica y ambiental» (artículo 66 EACyL).

Tal vez la PREA debería haber hecho hincapié en la importancia de la

colaboración de la CAC con otras RUP con las que comparte objetivos e intereses comunes, y cuya colaboración se ha institucionalizado a través de los mecanismos indicados (Conferencia de Presidentes y Foro RUP), contando con el apoyo explícito de las instituciones europeas, de los Estados miembros a los que pertenecen las RUP y de terceros Estados.

Desde nuestra perspectiva, aunque al examinar el artículo 3 PREA el Consejo Consultivo dictaminó que la condición ultraperiférica, la lejanía y la insularidad de Canarias no guardan relación con la cooperación al desarrollo de países vecinos, que excedería «del contenido y título del precepto»; habría que analizar con mayor detenimiento si la cooperación al desarrollo que puede llevar a cabo la CAC en países próximos puede vincularse a su condición de región ultraperiférica, particularmente considerando que uno de los objetivos de la estrategia de integración de las RUP consiste en fomentar su inserción en el entorno geográfico próximo.

En cualquier caso, conviene recordar que otros EEAA amparan acciones autonómicas relacionadas con la cooperación al desarrollo, la cooperación interregional y transfronteriza. Así, por ejemplo, el EAAnd reconoce la posibilidad de

llevar a cabo actividades de cooperación al desarrollo particularmente en Iberoamérica, el Magreb y el conjunto de África (artículo 245.2) y formalizar convenios y acuerdos interregionales y transfronterizos con regiones y comunidades vecinas (artículo 246). Igualmente, el EAE regula la política de cooperación al desarrollo autonómica; prestando especial atención a las relaciones que se puedan establecer con Portugal, previendo, entre otras medidas, la creación de un órgano autonómico específico encargado de las relaciones con Portugal y sus entidades territoriales o la participación autonómica en las entidades, foros o instituciones españolas o mixtas en las que se formulen o desarrollen políticas relativas a las competencias regionales (artículo 72).

d) La participación ante el TJUE

La mayoría de los nuevos EEAA han reconocido la facultad del ejecutivo autonómico para instar al Gobierno del Estado a iniciar acciones ante el TJUE en defensa de los intereses y competencias autonómicos, previendo en algunos casos la colaboración de la Comunidad Autónoma en la defensa jurídica y, en otros, que la negativa del Gobierno estatal a ejercer las acciones solicitadas deberá ser motivada y

comunicada a la Comunidad Autónoma (artículos 191.3 EACat y 68.7 EAN). Además, algunas CCAA han previsto la posibilidad de dirigirse a cualquiera de las instituciones legitimadas para actuar ante el TJUE (artículos 238 EAAnd, 113.2 EAIB y 70 d) EAE).

El artículo 198 PREA únicamente faculta al Gobierno de Canarias para participar en los procedimientos ante el TJUE, con arreglo a la normativa aplicable, y para instar al Gobierno del Estado a iniciar acciones ante dicho Tribunal. Una disposición análoga a la prevista en el artículo 161 PREAC-2006.

3.2.5 Algunas cuestiones pendientes

Al margen de las consideraciones que hemos expuesto anteriormente respecto a la atención que la PREA presta a la participación de la CAC en organismos internacionales o las relaciones con otras regiones, nos parecen llamativa dos omisiones. La PREA no se pronuncia expresamente sobre la participación de la Comunidad Autónoma en el Comité de las Regiones ni sobre las oficinas autonómicas en Bruselas.

En relación con el CdR, sólo los EEAA castellanoleonés y valenciano

reconocen la facultad de la Comunidad Autónoma para designar a sus representantes en el CdR de conformidad con las normas que lo regulan (artículos 63.2 EACyL y 61.3 c) EAV). Así, la ausencia de referencias sobre el citado órgano consultivo ha sido interpretada como una «muestra palpable de la rebaja en el interés con el que se le percibe»³⁶. Sin embargo, en el caso de Canarias la omisión nos parece significativa porque las características de la ultraperiferia explican que las RUP, en general, tengan un interés especial en participar en los procesos de toma de decisiones que pudieran afectarlas³⁷. Precisamente por ello, como ha puesto de manifiesto TUÑÓN NAVARRO, en relación con el CdR, Canarias ha tenido «una participación más singularizada y de más peso que la de las demás regiones en su condición de RUP. Ese y no otro es el motivo por el que se ha demostrado a través de sus representantes bastante

activa tanto en las Comisiones como en los dos Plenos anuales»³⁸.

Por lo que se refiere a las oficinas autonómicas en Bruselas, la mayoría de los nuevos EEAA han previsto expresamente este tipo de delegaciones. Así, por ejemplo, el artículo 236 EAAnd establece que la Junta de Andalucía tendrá una Delegación Permanente en la Unión Europea como órgano administrativo de representación, defensa y promoción de sus intereses ante sus instituciones y órganos, así como para recabar información y establecer mecanismos de relación y coordinación con ellos. Mientras que Castilla y León, ex artículo 64 EACyL, podrá establecer una Delegación Permanente ante la Unión Europea con el fin de mantener relaciones de colaboración con las instituciones europeas y ejercer funciones de información, promoción y defensa de sus intereses. Una posibilidad que

³⁶ FLÓREZ TURRADO, F.: «La participación de las regiones en el proceso de formación y aplicación del Derecho europeo», *Revista de Derechos Fundamentales*, núm. 9, 2013, pp. 55 y ss.

³⁷ Para un conocimiento más preciso sobre la importancia de las vías de participación de la CAC en los asuntos europeos véase: ASÍN CABRERA, M. A. y ZAFRA DÍAZ, J.: «The External Dimension of Regional Autonomy in Europe: the case of the Canary Islands», PACHECO AMARAL, C. E. (Ed.); *Regional Autonomy and International Relations. New Dimensions of Multilateral Governance*, L'Harmattan, 2011, pp. 131-154.

³⁸ TUÑÓN NAVARRO, J.: *La Activación Europea de las Regiones Legislativas. Análisis comparado de las estrategias de Canarias, Escocia, Toscana y Valonia*, Universidad Complutense de Madrid, 2008, p. 145.

también expresa el artículo 107 EAIB, afirmando que Baleares podrá establecer delegaciones u oficinas de representación ante la Unión Europea para mejorar el ejercicio de sus competencias y promover adecuadamente sus intereses.

La PREA no ha previsto una cobertura expresa de las oficinas de Canarias en Bruselas, más allá de la referencia genérica de su artículo 194.2 respecto a las delegaciones de Canarias en el exterior. En nuestra opinión, hubiera sido deseable que la PREA hubiera establecido el régimen de estas oficinas destacando su importancia para la defensa de los intereses específicos de una región ultraperiférica.

IV. VALORACIONES FINALES

Independientemente de la suerte de la PREA y al margen de valoraciones políticas, parece conveniente actualizar el EAC para, entre otros propósitos, especificar las razones que explican que Canarias sea la única comunidad autónoma con la consideración europea de región ultraperiférica y las implicaciones de este reconocimiento.

Las propuestas planteadas para articular un nuevo EAC describen la situación de Canarias como una realidad caracterizada por la

conurrencia principalmente de dos factores que dificultan el desarrollo socioeconómico: la insularidad y la lejanía, a las que se añaden otras circunstancias que también perjudican su crecimiento. De este modo, se continúa ignorando que la ultraperiferia ofrece importantes ventajas para el Estado y el conjunto de la Unión Europea.

La influencia de otros EEAA y de la PREAC-2006 no parece coherente con las singularidades de Canarias reconocidas por los Tratados. El régimen especial de Canarias en la Unión Europea precisa que el EAC asegure la efectiva participación de la Comunidad Autónoma en la toma de decisiones europeas y estatales que puedan afectar a la ultraperiferia. En este sentido, la consideración ultraperiférica de Canarias justifica un marco jurídico específico en el ordenamiento interno que permita adoptar medias especiales para compensar las desventajas y aprovechar las potencialidades de esta realidad regional. A tal efecto se deberían articular mecanismos de colaboración permanentes entre el Estado y la CAC para evaluar los diferentes tipos de medidas sectoriales que demanda la ultraperiferia y que aseguren la participación de Canarias en los asuntos europeos que pudieran

afectar a su condición de región ultraperiférica. Un objetivo que requiere la cobertura de un nuevo Estatuto de Autonomía.