



V LEGISLATURA NÚM. 224

30 de abril de 2003

El texto del Boletín Oficial del Parlamento de Canarias puede ser consultado gratuitamente a través de Internet en la siguiente dirección:

<http://www.parcn.es>

BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE CANARIAS

SUMARIO

COMUNICACIONES DEL GOBIERNO

EN TRÁMITE

CG-7 Sobre la contribución de Canarias al debate sobre el futuro de la Unión Europea.

Página 2

COMUNICACIÓN DEL GOBIERNO

EN TRÁMITE

CG-7 *Sobre la contribución de Canarias al debate sobre el futuro de la Unión Europea.*

(Registro de entrada núm. 930, de 28/3/03.)

PRESIDENCIA

La Mesa del Parlamento, en reunión celebrada el día 4 de abril de 2003, adoptó el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia:

5.- COMUNICACIONES DEL GOBIERNO

5.1.- Sobre la contribución de Canarias al debate sobre el futuro de la Unión Europea.

Acuerdo:

En conformidad con lo establecido en el artículo 172 del Reglamento de la Cámara, se acuerda admitir a trámite la comunicación de referencia y su tramitación ante el Pleno.

De este acuerdo se dará traslado al Gobierno y a los grupos parlamentarios. Asimismo, se publicará en el Boletín Oficial del Parlamento.

En ejecución de dicho acuerdo, y en conformidad con lo previsto en el artículo 102 del Reglamento del Parlamento de Canarias, dispongo su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento.

En la Sede del Parlamento, a 10 de abril de 2003.-
EL PRESIDENTE, José Miguel Bravo de Laguna Bermúdez.

COMUNICACIÓN DEL GOBIERNO SOBRE LA CONTRIBUCIÓN DE CANARIAS AL DEBATE SOBRE EL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA

La Conferencia Intergubernamental que aprobó el Tratado de Niza el año 2001 no abordó con profundidad una reforma de la arquitectura institucional de la Unión; únicamente llevó a cabo las modificaciones precisas en los Tratados para dejar a la Unión en condiciones de acoger a los nuevos Estados miembros tras la ampliación. Precisamente, por esta razón, la Conferencia realizó además su "*Declaración sobre el futuro de la Unión*", en la que expresaba el deseo de iniciar "*un debate más amplio y profundo sobre el desarrollo futuro de la Unión Europea*". En tal Declaración se indicaba sucintamente las etapas de un proceso que culminaría con la convocatoria de una nueva Conferencia Intergubernamental encargada de introducir en los Tratados los cambios necesarios.

Este proceso se inició en el año 2001 con una **etapa de reflexión abierta**. A tal fin, se solicitaba a las Presidencias sueca y belga, en colaboración con la Comisión y con la participación del Parlamento Europeo, que propiciaran "*un amplio debate con todas las partes interesadas*". Asimismo se solicitaba al Consejo Europeo que, en su reunión de Laeken (Bruselas) celebrada en diciembre de 2001, adoptase una declaración "*que incluya iniciativas adecuadas para la continuación de este proceso*".

En una **segunda etapa**, en los años siguientes, puesto que el debate abierto no podía concluirse a finales de 2001, se llevaría a cabo una **reflexión estructurada**. De acuerdo con las modalidades que se acordaron en la reunión del Consejo Europeo de Laeken/Bruselas, el proceso de reflexión sobre el futuro de la Unión se orientaría hacia la preparación de una nueva revisión de los Tratados.

Este proceso, como ya se ha señalado, culminará con la convocatoria de una **Conferencia Intergubernamental en 2004** que aprobará las modificaciones precisas en los Tratados que permitan a la Unión Europea afrontar el futuro en las condiciones adecuadas.

En este contexto, forzoso es recordar que Canarias, deseosa de contribuir a este debate abierto, ya ha realizado algunas aportaciones a la Convención sobre el futuro de la Unión Europea. Así lo ha hecho, por ejemplo, en el marco de la **Asamblea de las Regiones de Europa (ARE)**, donde se dejó constancia de las posturas e inquietudes asociadas a nuestra condición de ultraperiférica. Los elementos más importantes de dicha contribución eran de manera resumida los siguientes:

- La existencia de **características propias y singulares** que hacen de la ultraperiferia un concepto único y común a una serie de regiones, como pone de manifiesto al más alto nivel jurídico el artículo 299.2 del Tratado.
- La diferenciación de la problemática y tratamiento respecto a otras zonas con handicaps permanentes,

y **la necesidad de mantener esta base jurídica específica en el Derecho primario** ante el proceso de simplificación de los Tratados.

- La necesidad de **desarrollar adecuadamente el artículo 299.2** del Tratado, de manera que se opere el verdadero "salto cualitativo" en el tratamiento y desarrollo de las RUP previsto por los autores del Tratado.

- La necesidad de mantener un enfoque único, una **estrategia global** y coherente, respecto de la ultraperiferia.

Todos estos aspectos y otras cuestiones íntimamente ligadas a la concepción de una nueva Europa de la que Canarias forma parte integrante, impregnan e informan el contenido de la presente Comunicación, y a lo largo de ella se irán resaltando, de manera detallada, su alcance e importancia para nuestras islas.

En este mismo sentido, también cabe destacar la contribución del Gobierno de Canarias en el seno de la **Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas (CRPM)**, que ha hecho llegar sus aportaciones a la Convención, mediante la Declaración de Kirkwall.

De igual modo, en el marco de la **Conferencia de Presidentes de las Regiones Ultraperiféricas**, en la VIII reunión celebrada recientemente en la isla de La Palma, se ha producido una Declaración en la que se destaca la **necesidad de consagrar el lugar de la ultraperiferia en el seno de la futura "Constitución Europea"**, señalando la próxima presentación de una contribución conjunta de las regiones ultraperiféricas en este sentido.

Ahora bien, al margen de su participación en estos foros, el Gobierno de Canarias entiende que la Comunidad Autónoma de Canarias debe contribuir al debate sobre el futuro de Europa realizando su propia aportación, una aportación que muestre su posición singular en el seno de la Unión Europea, interviniendo desde la doble perspectiva que proporciona la óptica de una comunidad autónoma en el contexto de la realidad española, y, por lo tanto, de una región europea con competencias legislativas, y a la vez la de un territorio ultraperiférico.

I. ASPECTOS GENERALES: LA FILOSOFÍA DE LA NUEVA EUROPA.

IDEALES Y VALORES SOBRE LOS QUE SE DEBE BASAR LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA.

En el contexto europeo.

La "refundación" europea no debe basarse únicamente en el interés económico o en la necesidad de una Europa políticamente estable. En sus orígenes, los devastadores efectos de la 2ª Guerra Mundial contribuyeron a este planteamiento, pero hoy, en el

siglo XXI, esta concepción está superada. Resulta, pues, necesario, materializar la voluntad común e insoslayable de construir una nueva entidad socio-política, una nación europea, basada en los ideales de paz, defensa del pluralismo y las libertades, prosperidad y bienestar que han de continuar siendo los motores de la construcción europea, pero a los que además, en este momento histórico, deben añadirse otros nuevos, como el **principio de solidaridad**, tanto interna como externa.

El balance de estos 50 años de construcción europea es globalmente positivo. No obstante, como en toda obra humana, han existido luces y sombras, significativos avances en determinadas materias, como en los recursos naturales (carbón y acero), en la economía (mercado común) y monetaria (implantación del euro), pero también grandes estancamientos como en la unión política, seguridad exterior, defensa, etc.

En el contexto mundial.

En las fronteras activas de Europa, las Regiones Ultraperiféricas (en adelante, RUP) participan en la toma de conciencia del mundo nuevo que emerge; un mundo interdependiente pero fragmentado, un planeta bien común de la humanidad, pero frágil, una mundialización que busca formas de gobernanza, una globalización que debe asegurar un desarrollo equitativo, el respeto de las culturas y de las identidades, y la preservación de los recursos para inscribirse en el desarrollo sostenible.

En este contexto, Europa se encuentra en una encrucijada:

- En el plano interno, el proceso de unificación debe inscribirse en el marco del modelo europeo, que combina competencia y solidaridad.

- En el plano democrático, la proximidad, la eficacia y la transparencia, constituyen las exigencias de adhesión de los ciudadanos al proyecto europeo.

- En el plano internacional, Europa tiene las capacidades para obrar a favor de una mundialización regida según los principios de la ética y gobernada por reglas comunes para todos.

En tanto que actores de la Unión Europea, las RUP, y Canarias en particular, se suman a los objetivos y a los principios de acción que deban permitir a Europa desempeñar un papel fundamental y original, en conformidad con sus valores, en el nuevo orden planetario. Como interfaz de dos espacios, las RUP ofrecen a la Unión Europea una ventaja única para promover un codesarrollo sostenible, solidario y social, ayudando a mantener la estabilidad en el mundo.

LA CONFIGURACIÓN POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA

La ampliación y el papel de las regiones.

Como ya se ha destacado, la Conferencia Intergubernamental que elaboró el Tratado de Niza no pretendió reformar en profundidad la arquitectura institucional de la Unión, sino únicamente adoptar

las modificaciones de los Tratados que fueran necesarias para que la Unión estuviese preparada para acoger a nuevos Estados miembros en los próximos años. Ello motivó que esta misma Conferencia Intergubernamental adoptara asimismo una **“Declaración sobre el futuro de la Unión”**, en la que se expresa el deseo de iniciar “un debate más amplio y profundo sobre el desarrollo futuro de la Unión Europea”, debate que culminará con una nueva Conferencia Intergubernamental en 2004 que aprobará las modificaciones necesarias al respecto.

Las peculiaridades de este proceso, presidido por los principios de transparencia, democracia y participación de la ciudadanía europea, han reconvertido la cuestión de la ampliación en un verdadero **proceso constituyente**, en el que las ideas de **descentralización y articulación de competencias** ocupan un lugar central.

En efecto, con la ampliación y la práctica duplicación del número de Estados miembros, el carácter de la Unión Europea cambiará considerablemente. La adhesión de los 12 países candidatos comportará un aumento de un tercio en la población de la Unión Europea y de la mitad de su extensión. La ampliación conllevará asimismo un aumento sustancial de las actuales diferencias económicas, sociales y territoriales en la Unión ampliada, así como de la heterogeneidad social y cultural. La Europa de mañana será, pues, **desde la perspectiva de las regiones, una Europa descentralizada**, dado que cuanto más se refuerza la Unión Europea y se amplía a nuevos Estados, mayor es el sentimiento de pertenencia a una región o ciudad.

El **tema de la ampliación** impregna pues, y condiciona de manera determinante, todo el debate sobre el futuro de la Unión Europea y los trabajos de la **Convención**. He aquí sólo algunas de las cuestiones fundamentales que impulsan todo el debate actual:

- ¿Cómo conseguir el correcto y democrático funcionamiento de las instituciones comunitarias en una Unión de 27 miembros?

- ¿Cómo compatibilizar la presencia de más Estados en el proceso de toma de decisiones con una participación reforzada de las regiones en ese mismo proceso?

La configuración política que haya de adoptar la Unión Europea en el futuro es una cuestión que necesariamente va a chocar con las actuales constituciones de los Estados miembros. En efecto, por lo que respecta al Estado español, muy difícilmente se puede avanzar en la construcción europea sin tener previsto una modificación del actual modelo territorial que configura nuestra Constitución de 1978.

En este contexto, es más probable que nos encontremos ante un proceso de atribución de competencias a la Unión Europea que de devolución o “renacionalización” de competencias a los Estados miembros. Tarde o temprano los Estados tendrán que ceder a favor de la Unión determinadas competencias (justicia, economía, defensa, relaciones exteriores, etc.). Por eso, en este debate sobre el futuro

de Europa, lleva tiempo planeando la posibilidad de que sean las instancias con cierto grado de autonomía –las regiones, las comunidades autónomas, los *Länders*–, en vez de los Estados, los sujetos de la futura Europa.

Un modelo federalista.

En el proceso actual es necesario ser prudentes a la hora de definir el **modelo de configuración política** al que debe aspirar la Unión Europea. Se debe tener presente, independientemente del nombre que le queramos dar, que la finalidad es conseguir una Europa vertebrada política, económica y socialmente, a través de mecanismos que garanticen que la toma de decisiones sea lo más democrática posible.

Federación europea, federación de Estados-nación, confederación de Estados europeos, Europa de naciones soberanas,... Partiendo de la dificultad que encierra reducir a un solo concepto jurídico todo un conjunto de valores, aspiraciones e ideales, el Gobierno de Canarias es partidario de ir cediendo soberanía, es decir, de abrir un auténtico proceso constituyente europeo para la creación de un Estado europeo más democrático y más participativo, con más implicación territorial y más seguridad jurídica. Desde esta perspectiva, dicho modelo se acercaría más al concepto de federación que al de confederación o al de cooperación.

Sin embargo, la hipótesis de una cesión de soberanía como la expuesta requeriría la consecución de al menos dos elementos previos indispensables: por un lado, la necesidad de una **Constitución Europea** que configure su nueva organización, delimitando certeramente su marco competencial, institucional y territorial; y, por otro, la necesidad de **afrentar la ampliación adecuadamente**, asumiendo la idea de una Europa a varias velocidades, puesto que no todos los países, y menos aún los que van a integrarse, tienen las mismas condiciones, no sólo económicas, sino políticas o sociales, para abordar un proceso de esa envergadura.

El sistema de delimitación de competencias.

La necesidad de delimitar las competencias.

En este nuevo proceso de redefinición de la construcción europea, resulta indispensable **simplificar, sistematizar y homogeneizar el actual sistema de delimitación de competencias comunitario**, aunque sólo fuera por razones ligadas a la más elemental noción de seguridad jurídica. Sin embargo, ello no ha de servir para redefinir a su vez las actuales competencias de la Comunidad, ni mucho menos ser utilizado como pretexto para “renacionalizar” políticas que son actualmente de competencia comunitaria.

En este proceso de clarificación de las competencias, en primer lugar, debe desaparecer el actual mecanismo de **competencias implícitas** previsto en el artículo 308 TCE. Las competencias de la Unión o de la Comunidad deben ser claramente establecidas. Las de los Estados miembros, en cambio, no necesitan

serlo, porque es evidente que en todo caso les corresponderían las competencias no expresamente atribuidas a la Unión o a la Comunidad.

La sistematización de las competencias en el seno de la Unión podría abordarse mediante una lista de **competencias exclusivas** de la Unión Europea y una lista de competencias compartidas con los Estados miembros. En el ámbito de estas **competencias compartidas**, una vez que la Unión o la Comunidad han legislado, de conformidad con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, los Estados miembros ya no podrían hacerlo en el campo de la legislación comunitaria.

En todos aquellos casos en los que no se haya asignado una competencia exclusiva o compartida a la Unión o a la Comunidad esta responsabilidad corresponde automáticamente a los Estados miembros, sin perjuicio de que la UE o la CE pueda, en estas materias, formular recomendaciones, emitir dictámenes y directrices y, si el Consejo manifiesta su conformidad, promover la coordinación. La delimitación de competencias, en este sentido, **no debería afectar negativamente a la capacidad jurídica de la Unión de realizar una aportación constructiva** a la elaboración de políticas en ningún ámbito.

Este sistema de delimitación competencial debería ir acompañado de una **Cámara constitucional** creada en el seno del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), con la facultad de decidir sobre conflictos de competencias, y ante dicha Cámara deberían estar legitimados activamente todos los agentes con competencias legislativas, es decir, instituciones comunitarias, Estados miembros y regiones con competencias legislativas propias en el ordenamiento interno, en la medida en que sus competencias legislativas se puedan ver afectadas.

El papel de las regiones en el sistema competencial europeo. Su participación en el Consejo de Ministros de la Unión Europea.

Hay un aspecto frecuentemente olvidado por la Unión Europea y los Estados miembros en este debate, pero que Canarias no debe pasar por alto. Se trata del **papel de las regiones en este proceso de delimitación y definición de competencias**, especialmente el de las **regiones con competencias legislativas**. Es un tema que atañe a intereses que son propios, no sólo a Canarias como Comunidad Autónoma a la que la Constitución y su Estatuto le atribuyen competencias legislativas, sino también al propio Estado español como Estado plurinacional, y, por tanto, constituye una cuestión que debe ser abordada e incluida en la postura que el Estado español eleve a la Convención europea.

Desde la Declaración de Laeken algunas instituciones comunitarias y algunos Estados miembros ya habían advertido la dificultad de “*garantizar que en el reparto renovado de competencias no se produce una sigilosa ampliación de las competencias de la Unión o un asalto a las competencias exclusivas de los Estados miembros y, en su caso, de las regiones*”,

lo cual representa ya en sí un significativo paso adelante.

La aparición en escena de los actores regionales se ha convertido en una realidad que la Unión no puede seguir ignorando en su funcionamiento diario, especialmente porque en casi la mitad de los Estados de la Unión ya existen regiones dotadas de competencias legislativas, lo cual significa que algunas de esas competencias que van a verse afectadas por ese reparto o delimitación no corresponden exclusivamente al Estado, sino que son de titularidad regional.

Sin embargo, a pesar de esta realidad incuestionable, el Tratado CE no reconoce actualmente a las entidades regionales su condición de sujetos relacionales, es decir, su capacidad para establecer una relación directa con las instituciones comunitarias, cualidad que tan solo reconoce a los Estados. Se plantea por tanto el problema de la inexistencia de un marco jurídico que regule la participación de estas entidades en el proceso europeo. Y este problema debe ser necesariamente abordado y resuelto en el contexto del debate sobre la delimitación de competencias en asuntos europeos.

Han sido diversas las opciones que se han formulado para aportar una solución. Una primera opción consistiría en **incluir el nivel regional** dentro del reparto competencial que efectúen los nuevos Tratados, estableciendo la responsabilidad de los diferentes poderes públicos: la Unión, los Estados y las regiones. Sin embargo, no parece que esta opción pueda ser viable, ya que se admite con carácter general que la organización territorial interna y el reparto de competencias en el interior de un Estado miembro es competencia exclusiva de cada Estado, dentro del cual se debe decidir internamente sobre los poderes y el estatuto de sus entidades territoriales.

Una segunda opción que se ha barajado ha sido la inserción en el nuevo Tratado del **estatuto de "región asociada" a la Unión**. Este estatuto implicaría determinados derechos vinculados a la participación de la región en las políticas comunitarias: concretamente, representación en el Comité de las Regiones, derecho a ser consultadas por la Comisión, legitimación ante el TJCE. Por otro lado, dado que cada Estado sería competente para decidir cuáles de sus regiones tendrían acceso a este Estatuto, se estaría salvaguardando su competencia exclusiva sobre la organización territorial interna. Hay que señalar que esta opción fue rechazada por el propio Parlamento Europeo y sustituida por una fórmula mucho más ambigua que puede interpretarse como un llamamiento a los Estados miembros para que aporten propuestas adecuadas de forma que sus regiones estén mejor representadas, además de la solicitud de que el Parlamento Europeo elaborara una propuesta específica al respecto.

El 4 de diciembre de 2002 el Parlamento Europeo presentó un informe sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea (Informe "Napolitano") en el que se pide a los Estados

miembros que *"en el marco de su dispositivo constitucional establezcan, y en su caso refuercen, mecanismos internos de participación de las regiones y de las colectividades territoriales, en particular las dotadas de poderes legislativos, en el proceso con arreglo al cual se forma la voluntad del Estado en el ámbito de los asuntos europeos y que revisten para ellas un interés específico"*. Adicionalmente, propone reformas puntuales a los Tratados con la finalidad de reforzar el papel de los poderes locales y regionales en la construcción europea.

Al margen de la suerte que las diferentes propuestas puedan alcanzar en el marco del "grupo de contacto de regiones y entidades locales" de la Convención europea, **desde Canarias se apoya la defensa de fórmulas que introduzcan el elemento regional en los Tratados**, sin vulnerar el principio de la competencia de los Estados sobre su organización interna.

Ahora bien, hay que dejar muy claro que este tipo de planteamientos, en caso de prosperar, sólo resolverían de forma parcial la cuestión regional. Si se admite que la organización interna es competencia de cada Estado, y que corresponderá a los propios Estados decidir cómo van a asociar a sus respectivas regiones al proceso europeo, sigue pendiente la cuestión de la **participación de las regiones en el sistema institucional europeo, y en particular en la delegación nacional ante el Consejo de Ministros de la UE**.

Por lo que al Estado español se refiere —y no se trata de ahondar aquí y ahora en el debate sobre la existencia o no de un derecho de las comunidades autónomas españolas a participar en el Consejo de Ministros, aspiración que Canarias asume como legítima—, la distribución de competencias que hace la Constitución española no permite ni justifica posturas extremas; es decir, ni el hecho de que el Estado se reserve la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales justifica la exclusión de las Comunidades Autónomas en el proceso de toma de decisiones comunitario, ni el hecho de que en los respectivos Estatutos de Autonomía se hayan asumido competencias exclusivas sobre una materia determinada justifica la exclusión de la competencia estatal sobre la misma cuando se trate en el ámbito comunitario.

Puede admitirse que el Gobierno central conserve una posición predominante en estos asuntos, pero, del mismo modo, la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros cuando se examinan asuntos de su competencia es una aspiración irrenunciable. El Gobierno de Canarias entiende que se trata de una reivindicación legítima y proporcionada, y que no debe ser desoída por el Gobierno español.

Por otra parte, además de ese derecho genérico de participación en las instancias europeas que le correspondería a Canarias al mismo título que al resto de las Comunidades Autónomas, nuestra Comunidad

Autónoma cuenta adicionalmente con suficientes **argumentos específicos** para justificar la presencia de sus representantes en la delegación española ante el Consejo de Ministros cuando se traten temas que le interesen específicamente. Recordemos que:

- El Estatuto de Autonomía de Canarias es el único que regula específicamente esta participación, cuando señala, en su artículo 37.2, que “El Gobierno de Canarias podrá participar en el seno de las delegaciones españolas ante órganos comunitarios europeos cuando se traten temas de específico interés para Canarias, de conformidad con lo que establezca la legislación del Estado en la materia”.

- El artículo 299.2 del Tratado CE reconoce expresamente a Canarias la condición de región ultraperiférica y su derecho a una integración diferenciada en la UE lo cual se traduce en un estatuto jurídico especial y singular que incluye excepciones, derogaciones y modulaciones de los Tratados incluidas las políticas comunes. La existencia de un régimen específico de integración de Canarias en la UE existe prácticamente desde el momento de la Adhesión de España a la CE, si bien ha pasado por diversas etapas cuya culminación ha sido la incorporación al Tratado del artículo 299.2.

Como consecuencia de ello, existen numerosas disposiciones comunitarias que establecen medidas cuyo ámbito de aplicación se limita exclusivamente a Canarias o a las regiones ultraperiféricas, y en las que, por tanto, el interés específico de esta Comunidad Autónoma es incuestionable.

La estructura institucional de la UE se ha hecho eco de esta singularidad, y así en el Consejo de Ministros de la UE ha adquirido carta de naturaleza un grupo de trabajo “Ultraperiferia” que trata exclusivamente los asuntos relativos a estas regiones o a alguna de ellas. A título de ejemplo, baste recordar las recientes negociaciones sobre la creación de un Arbitrio a la Importación y Entrega de bienes en Canarias (AIEM), que se han desarrollado en el marco de este grupo.

Desde el Gobierno de Canarias se entiende, pues, que la presencia de un representante de nuestra Comunidad Autónoma en estos grupos tiene plena justificación y una sólida base jurídica, tanto en el Derecho comunitario como en el nacional.

La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de formación de voluntad del Estado. La singular posición de Canarias.

Como ya se ha señalado, Canarias comparte la filosofía general de la Declaración de Florencia de las regiones con competencias legislativas, y de manera particular la necesidad de valorizar las posibilidades que ofrece el artículo 203 TCE para la participación de las Comunidades Autónomas en las instancias del Consejo de Ministros de la UE.

Sin embargo, desde Canarias se es también consciente de la dificultad de articular fórmulas válidas y operativas para la defensa de los intereses de una Comunidad Autónoma por representantes de otras

Comunidades Autónomas, y para la precisa delimitación y salvaguardia de las competencias constitucionalmente establecidas a favor del Estado y de las mismas Comunidades Autónomas.

Desde esta perspectiva, el Gobierno de Canarias entiende que su legítima aspiración a una mayor presencia y representación en el seno de las instancias europeas no es óbice, en ningún caso, para que sus intereses específicos puedan y deban seguir siendo adecuadamente defendidos a través de la decidida y permanente implicación de los servicios de la Administración General del Estado.

Dicho esto, el volumen de los expedientes comunitarios que afectan exclusivamente a Canarias, en su condición de RUP, aconsejan, sin lugar a dudas, una mayor representación de la Comunidad Autónoma de Canarias en la discusión de los mismos y un reforzamiento de los mecanismos de coordinación. En este contexto, desde Canarias, aplicando estrictamente el principio de igualdad que requiere su condición de ultraperiférica –en el sentido de tratar de manera desigual las situaciones que objetivamente lo son– defiende el derecho de plantear una reflexión sobre la necesidad de:

- Valorizar y potenciar el papel de la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración del Estado y la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, como foro de reunión periódica que sirva para fijar posiciones y estrategias comunes.

- Incluir en la organización de la Representación Permanente de España ante la UE la presencia de un consejero autonómico para la defensa de los asuntos canarios, que se justificaría por el volumen de legislación específica que Canarias genera –especificidad única en el ámbito de las Comunidades Autónomas españolas–, y los problemas de coordinación que tal situación ha podido provocar ocasionalmente en el pasado.

II. ASPECTOS SECTORIALES: LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS EN EL DEBATE SOBRE EL FUTURO DE LA UE.

EUROPA COMO ESPACIO DE LIBERTAD Y BIENESTAR.

Lograr una Europa donde haya una garantía para la cohesión, el progreso social y económico y el crecimiento sostenible son misiones de la Unión.

Con independencia de la situación de las RUP, la Unión Europea reconoce en numerosos casos los handicaps estructurales que afectan a ciertos territorios. Este reconocimiento se efectúa, sin embargo, caso por caso, limitadamente debido a su carácter fragmentario, y no se articula, falto de una base jurídica que fije los objetivos a las instituciones, a través de una política coherente.

Desde una perspectiva más general, la construcción europea se asienta sobre la base de una unidad siempre

creciente de sus miembros, a través de la aplicación de reglas comunes, o como mínimo convergentes, en sectores que afectan directamente al desarrollo regional.

La acción de la Comunidad a favor de las RUP ha sido y es una acción eficaz, pero que, en el contexto de la nueva Europa, debe continuar, dado que siguen existiendo las limitaciones que impone la condición de ultraperiféricas, y ello desde una estrategia global y coherente, que respete el necesario equilibrio entre unidad y uniformidad, y que impone el mantenimiento y desarrollo de una base jurídica específica en el derecho primario.

Resulta pues indispensable redefinir y reforzar el impacto de las políticas europeas –agricultura, medio ambiente, transportes, energía, investigación, acceso a los servicios públicos, difusión de las tecnologías, etc.– sobre la cohesión de la Unión. Desde esta perspectiva, la problemática de la ultraperiferia europea deberá ser siempre tenida en cuenta en la formación de las políticas comunes que puedan comprometer las actividades económicas tradicionales de estas regiones mediante un análisis de impacto previo.

EL FUTURO DE LAS POLÍTICAS COMUNES DESDE LA PERSPECTIVA ULTRAPERIFÉRICA.

Cohesión económica y social.

Los actuales Tratados afirman como uno de los objetivos que informan a la Unión y a la Comunidad el de promover la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros.

Canarias asume como propio el compromiso de solidaridad entre los pueblos y regiones de Europa y entiende que la cohesión debe mantenerse en los Tratados como un objetivo esencial de la Unión y ser dotada de los medios económicos correspondientes. De cara a la ampliación de la Unión, hay que fortalecer su capacidad para que los nuevos países se beneficien de la cohesión, sin que ello signifique que el impacto de la ampliación haya de ser soportado exclusivamente por los países y regiones menos desarrollados de Europa.

El efecto estadístico.

Una vez que se produzca la ampliación, algunos Estados, España entre ellos, dejarán de **beneficiarse en gran medida de esta política de solidaridad**, porque estadísticamente la media comunitaria de riqueza bajará sensiblemente. ¿Qué ocurrirá con estos Estados?

Actualmente, el umbral de subvencionalidad está fijado en el 75% del PIB medio comunitario por habitante. La ampliación reducirá sustancialmente este índice de PIB en la Unión y las disparidades entre las regiones crecerán en la Unión ampliada.

El problema que se plantea es cómo tratar a las regiones de los Quince que vean mejorar su situación en términos relativos (lo que conocemos como

“convergencia estadística”) pese a que las condiciones reales sigan siendo las mismas que antes de la ampliación. Hasta ahora se han planteado cuatro opciones:

1) Aplicación sin más del actual umbral del 75% PIB medio comunitario por habitante, lo que eliminaría un gran número de regiones actualmente subvencionables.

2) El mismo planteamiento anterior, pero acompañado de un mecanismo de ayudas transitorias para esas regiones actualmente subvencionables con cargo al Objetivo 1 que dejasen de serlo en el 2006 como consecuencia de este efecto estadístico.

3) Fijación de un umbral del PIB por habitante por encima del 75% de la media comunitaria, hasta un nivel que eliminase el efecto estadístico.

4) Fijación de dos umbrales de subvencionabilidad, uno para las regiones de los Quince y otro para los países candidatos, lo que llevaría de hecho a dos categorías de regiones retrasadas.

De estas cuatro opciones, y a la espera de la adopción de una posición oficial por parte de la Comisión Europea en su III Informe sobre la Cohesión Económica y Social, previsto para finales de 2003, las que están teniendo un mayor respaldo son la segunda y la tercera, lo que significa que está generalmente aceptado que las regiones que se vean afectadas por el efecto estadístico de la ampliación van a recibir un tratamiento específico en el próximo período de programación, que compense esta convergencia estadística, posición que Canarias apoya totalmente.

La necesidad de un tratamiento específico para las RUP.

No obstante, y sin perjuicio de las soluciones que se adopten finalmente sobre los principios que informarán el acceso a los fondos estructurales, a la hora de aplicar estos principios será también necesario tener en cuenta las características específicas de las regiones que sufren desventajas geográficas permanentes, como las regiones insulares, las zonas de montaña, las regiones con baja densidad de población y las regiones ultraperiféricas, como se ha hecho hasta la fecha.

En este contexto, a veces se tiende, a la vista de la insularidad que afecta a 6 de las RUP, a confundir, o incluso a restringir, el problema ultraperiférico a la dimensión insular únicamente. Sin embargo, tanto desde un punto de vista económico como político, tal confusión no es posible. Tal es la orientación, por otra parte, que los autores del Tratado han querido reflejar en el artículo 299.2 del Tratado de Amsterdam, consagrando definitivamente esta singularidad al más alto nivel jurídico.

Las características mismas de la ultraperiferia, evocadas de manera incipiente por la Comisión desde 1987, identificadas en uno de los considerandos de los POSEI, precisadas jurídicamente en el marco de los Tratados de Maastricht y Amsterdam, se basan, no

sobre un criterio particular, sino sobre un cúmulo singular de características. Es la simultaneidad de estas características la que fundamenta la unidad del concepto, su identidad, que no puede reducirse a ningún otro concepto:

- se trata de un cúmulo de características, cada una de las cuales (gran lejanía, insularidad...), es identificable, consideradas individualmente, en otros territorios de la Unión Europea;
- esta acumulación se presenta tradicionalmente en términos de handicaps permanentes, pero es igualmente pertinente desde la perspectiva de las ventajas comparativas potenciales.

En definitiva, el artículo 299.2 TCE consagra una noción, la de “Región Ultraperiférica”, que es única y común a siete regiones de la Unión Europea. La división de las siete regiones en dos grupos sería fatal para la unidad de este grupo singular en el seno de una Europa ampliada, dado que la ultraperiferia perdería el peso específico mínimo indispensable para la adopción de medidas particulares. Por lo tanto, desde la perspectiva de las RUP, es indispensable preservar la idea de un **tratamiento conjunto** para todas estas regiones.

Aún asumiendo las dificultades de aplicación de un criterio de elegibilidad para la inclusión entre las regiones menos desarrolladas de la UE diferente al actual –75% del PIB medio por habitante de la UE ampliada– desde las RUP se aspira a que la situación extraordinaria de las mismas, reconocida y consagrada por el artículo 299.2 TCE, constituya por sí misma una condición suficiente para un **tratamiento específico** de las mismas en el marco de la futura política de cohesión. Este tratamiento específico podría materializarse a través de la inclusión de las RUP en la categoría de regiones menos desarrolladas incluso en el caso de sobrepasar el umbral de elegibilidad, o bien a través de la definición de un nuevo “Objetivo RUP”, con su propia dotación financiera y la definición de sus propios ámbitos prioritarios de intervención.

Evidentemente, desde la perspectiva de Canarias, este tratamiento conjunto y específico de las RUP en el ámbito de la Política de Cohesión económica y social no contradice la idea de que el tratamiento individual de cada una de estas regiones deba ser modulado en función del nivel de riqueza de cada Estado y de los factores de competitividad de cada región.

Política Agrícola Común.

• La necesidad del mantenimiento de la PAC.

Actualmente es inconcebible un mercado único sin una Política Agrícola Común. Si suprimimos la PAC, se estaría impidiendo la realización plena del mercado interior. La PAC garantiza el acceso en condiciones de igualdad al mercado interior, y a la vez sirve para que los productos comunitarios participen en condiciones competitivas en el exterior, y es por lo tanto requisito *sine qua non* de su existencia.

En modo alguno puede considerarse a la PAC como un “*ámbito privilegiado*”, sino que más bien habría que hablar de sustento y catalizador de la cohesión económica y social. Sin una Política Agrícola Común, difícilmente podría lograrse el objetivo de lograr una verdadera igualdad de oportunidades entre los diferentes Estados y regiones que conforman la Unión Europea.

A mayor abundamiento, no deben olvidarse otros dos aspectos estrechamente vinculados entre sí: por una parte, la defensa de un modelo europeo de agricultura en el que se valoren aspectos no comerciales, tales como su función de preservación del medio ambiente y del paisaje natural, la calidad alimentaria, el bienestar animal, etc.; y por otra parte, la configuración de las medidas de desarrollo rural de la nueva PAC.

En todo caso, habría que partir de un concepto más amplio e integrador de desarrollo rural que el previsto actualmente (medidas agroambientales, jubilación anticipada, zonas desfavorecidas y zonas con limitaciones medioambientales y repoblación forestal), en el sentido de tener asimismo en cuenta la diversificación de la economía rural, el apoyo a la agricultura familiar y en general todos aquellos aspectos que de forma global e integradora redunden en la mejora y desarrollo de la economía del mundo rural, y por ende en la elevación del nivel de vida de sus habitantes.

• Las necesidades de las RUP.

La nueva PAC, entendida como necesidad y no como privilegio, ha de tener especialmente en cuenta las dificultades estructurales de las Regiones Ultraperiféricas, tal como han quedado plasmadas normativamente en el artículo 299.2 del Tratado CE, pues lo reducido de su territorio, las dificultades de su orografía y la presión de otros sectores económicos inciden en las posibilidades, no ya de desarrollo, sino de pervivencia de la actividad agrícola, que juega un papel decisivo en el mantenimiento de un medio natural especialmente frágil. A dichos factores hay que sumar el sobrecosto que debe soportar la economía en general, y el sector primario en especial, por la lejanía e insularidad, lo que se ve acrecentado en el caso de las islas menores.

Por todo ello, la superación de las desigualdades estructurales y naturales entre las regiones de la Unión Europea solamente se podrá conseguir a través de la correcta aplicación de una PAC en la que además se garantice la permanencia de un tronco global y común, que garantice la igualdad de las regiones europeas. De no ser así, se estaría favoreciendo a los Estados económicamente más fuertes y lo que es peor, redundaría a la larga en un ahondamiento de las desigualdades en el seno de la Unión, postergando a las regiones más deprimidas de determinados Estados miembros, y específicamente a las RUP, al hacer depender las medidas de apoyo de los recursos financieros de los diferentes Estados.

En su reciente Informe sobre la aplicación del artículo 299.2 del Tratado, de fecha 7 de enero de 2003 (COM 2002 723 final), la Comisión recuerda que el Consejo ha adoptado en 2001 los reglamentos relativos al aspecto agrícola de los POSEI, ratificando el proceso de reforma para el apoyo de la agricultura en las RUP (reforma puesta en aplicación por la Comisión durante 2001 y 2002) y ha subrayado que, tanto en la reforma, como en general en la aplicación de la PAC, **adoptará las modalidades más adecuadas para tener en cuenta la situación específica de las RUP, que deberán definirse en el transcurso del primer semestre de 2003.**

El sistema finalmente propuesto debe reflejar la realidad del desarrollo rural de las RUP y no suponer una minoración del apoyo comunitario a las dificultades de estas regiones, que recientemente ha sido renovado en el caso de los POSEI y que mantiene su vigencia en las OCM del plátano, arroz y azúcar. Este apoyo es estructural y no puede ser afectado ni por la aplicación de la modulación obligatoria y la disociación de las ayudas, ni por la modificación de ciertas OCM que puedan derivarse de esta reforma, debiendo permitir a estas regiones alcanzar el desarrollo previsto para estas actividades.

Para el desarrollo de las RUP es vital mantener el apoyo comunitario a las producciones agrícolas y ganaderas tradicionales, ya que las medidas específicas recientemente aprobadas por el Consejo de la UE, y puestas en práctica por la Comisión, sólo intentan corregir los desequilibrios derivados de la ultraperiferia y asegurar la subsistencia de las explotaciones en condiciones de igualdad con las demás regiones de la Unión.

En relación al sector del plátano, las previsiones de modificación del sistema de importación y de elaboración del Informe de evaluación de la OCM, unido al carácter ultraperiférico de este cultivo imposibilita la aplicación indiscriminada de los nuevos instrumentos previstos en la revisión de la PAC.

Por todo ello, es de crucial importancia para Canarias excluir a estas producciones de las previsiones de modulación, reducción progresiva y desvinculación en los términos que ha planteado la propuesta de la Comisión sobre revisión a medio camino de la PAC.

Política Común de la Pesca.

En materia pesquera, el Gobierno de Canarias, haciendo suyas las conclusiones de la VIII Conferencia de los Presidentes de las RUP, reunidos en la isla de La Palma el 15 de octubre de 2002, recuerda que las desventajas reconocidas en el artículo 299.2 TCE y la fragilidad del ecosistema de los archipiélagos oceánicos requieren un tratamiento específico en las áreas de recursos, con la ampliación sustancial de las restricciones de acceso, de estructuras, mediante el mantenimiento de las ayudas a la renovación y modernización de la flota, de industria y acuicultura, de mercados con el refuerzo de sistema de compensaciones por la lejanía

de insularidad y, por último, del fomento de las relaciones de cooperación con los países vecinos, teniendo en cuenta su trascendencia social.

Desde las RUP se demanda por parte de las instancias comunitarias una profundización en un enfoque específico para las mismas, que tenga en cuenta sus características especiales de multiespecies y multiartes, que sea compatible con el mantenimiento de sus recursos pesqueros, y que facilite su proyección exterior, proponiendo medidas alternativas al desguace, potenciando la transformación de sus productos y la práctica de cultivos marinos.

Economía, unión aduanera, fiscalidad y presupuesto de la Unión.

En **materia fiscal**, las actuaciones de la UE se deben centrar en la eliminación de los obstáculos fiscales para el ejercicio de las cuatro libertades de mercado interior: libre circulación de personas, de mercancías, de capitales y de servicios.

En el campo de la **imposición directa**, el artículo 94 del Tratado permite a la Comunidad la armonización de las legislaciones nacionales, pero no está claro que haya una necesidad de una armonización generalizada de los sistemas impositivos de los Estados miembros. Siempre que se respeten las normas comunitarias, los Estados miembros son libres de elegir los regímenes fiscales que consideren más oportunos y conforme a sus preferencias, igual que a determinar el nivel de gasto siempre que se ajuste adecuadamente a los ingresos de manera que las partidas presupuestarias permanezcan próximas al equilibrio o sean excenduntarias.

Sin embargo, sí que debe existir una coordinación de los impuestos directos para eliminar los obstáculos al mercado interior. Este podría ser el caso de Impuesto de Sociedades, ya que este elemento es un factor importante que las empresas tienen en cuenta a la hora de decidir su localización. Además, es necesario eliminar la discriminación transfronteriza que existe en el ejercicio de ciertas actividades económicas.

Un cierto grado de **competencia fiscal dentro de la UE** es inevitable, e incluso, en cierta manera, positivo, ya que contribuye a reducir la presión fiscal.

Desde la perspectiva de Canarias y de las RUP, es necesario considerar los regímenes fiscales diferenciados de las RUP, tanto desde el punto de vista directo como indirecto, instrumentos necesarios para el desarrollo económico de dichas regiones y, por tanto, conviene continuar su aplicación para lograr mantener alguna diversidad económica mediante la promoción sectorial. Por otra parte, hay que considerar que las medidas fiscales de excepción concedidas a las economías de las RUP con retrasos estructurales de desarrollo no afectan a la competencia entre los Estados miembros.

En la misma óptica, y desde una perspectiva más general, el objetivo de apoyo al desarrollo socioeconómico de las Islas Canarias a través de un **Régimen Económico**

y **Fiscal** diferenciado que contribuya a la promoción de las actividades locales debe traducirse en una actitud positiva por parte de las instancias comunitarias para su prórroga a partir del vencimiento de la autorización en 2005, preservando, en el marco de una armonización general creciente, las especificidades que preconiza el artículo 299.2 TCE en materia de política aduanera y comercial, política fiscal y zonas francas.

En cuanto al **presupuesto de la Unión**, de cara a las próximas perspectivas financieras derivadas de la ampliación quizá será necesario incrementar el techo actual del 1'27% del PIB. De cualquier manera hay que considerar que actualmente existe un margen que no se está utilizando y que se pueden introducir modificaciones en el gasto.

Mercado interior y política de la competencia.

El mercado interior es al mismo tiempo el objetivo y el medio del que se ha dotado la Unión Europea para la integración de los diferentes mercados nacionales en un único espacio económico. Por esta razón, sería imposible pensar en la construcción europea sin tener en cuenta la importancia de las medidas encaminadas a lograr el mercado único.

El mercado único es una de las bases de la construcción europea y se debe continuar avanzando en su perfeccionamiento. Su desarrollo no puede verse limitado por un eventual recorte de las competencias comunitarias actuales.

Los poderes de la Comunidad no deben limitarse en el ámbito de la defensa de la competencia, dada su importancia fundamental como corolario de las libertades de circulación que establece el mercado interior.

Una "renacionalización" de esta política tendría efectos muy perjudiciales para la cohesión económica y social al no poder garantizar la igualdad de trato entre regiones más ricas y regiones más pobres y pondría en peligro los avances logrados hasta ahora. Sin embargo, desde el Gobierno de Canarias tampoco se considera que sea necesario aumentarlos, sino mejorar los procedimientos que permitan una distribución más eficaz de los recursos humanos y económicos destinados al control de las infracciones de competencia. La acción comunitaria debe concentrarse en aquellos asuntos que realmente afecten a la competencia intracomunitaria, dejando a los Estados miembros y a las regiones un mayor margen de maniobra en todos aquellos casos en los que la afección al comercio intracomunitario es inexistente.

En este sentido, la política iniciada por la Comunidad Europea de establecer umbrales por debajo de los cuales no es necesario notificar las operaciones de concentración de empresas o las ayudas de Estado es particularmente positiva. Del mismo modo es positiva la adopción de un cuerpo normativo reglamentario, así como la clarificación realizada en el ámbito de las ayudas de Estado, pero sigue siendo necesario avanzar en esta clarificación y mejorar además el procedimiento, haciéndolo más ágil y eficaz para la economía comunitaria.

De manera similar a lo expresado en el ámbito de la cohesión económica y social, y en el contexto general de una Europa más comprometida con la realidad regional, desde la perspectiva de las RUP se aboga por una **aplicación específica y flexible de las normas comunitarias de competencia a las singularidades regionales**. En el marco concreto de las RUP, y por lo que se refiere a las ayudas de Estado, ello significa desarrollar un marco específico de ayudas regionales para las RUP que responda adecuadamente a las deficiencias estructurales reconocidas por el artículo 299.2 del TCE y que vaya más allá de lo ya aprobado por la Comisión Europea en su modificación de las líneas directrices. Este marco debería atender a las insuficiencias detectadas, y en particular:

- garantizar el derecho de las RUP a recibir todo tipo de ayudas, tanto de inversión como de funcionamiento;
- garantizar un nivel de intensidad adecuado a las desventajas que se quieren paliar;
- establecer unos criterios de evaluación y autorización específicos.

Medio ambiente.

La política medioambiental debe seguir siendo uno de los objetivos prioritarios de acción de la Unión Europea, tal como aparece definida en los artículos 2 y 3 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, para lograr un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Unión, así como un crecimiento sostenible, y un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, en la medida en que sus normas (reglamentos y directivas) son definidoras y unificadoras de los criterios y fines a alcanzar para conseguir las grandes metas sobre protección y mejora del medio ambiente.

Otra cuestión a considerar es la exigencia de una armonización de factores medioambientales que inciden en la producción. A este respecto la labor de la Unión Europea debería ser más indicativa que definidora de medidas, procurando no lesionar el mercado interior, dándole mayor flexibilidad en su desarrollo, y proponiendo, más que estableciendo, medidas de compensación y equilibrio mutuo. Todo ello, dentro de lo que se prevé en el artículo 95, punto 4, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

En otro orden de cosas, y, por lo que se refiere a las competencias de los Estados miembros para transponer la normativa ambiental europea, elaborando sus propias normas sobre la materia, se debería tener en cuenta, en el caso del Estado español, la diversidad de territorios, endemismos y ecosistemas existentes, reconociéndose con la mayor amplitud, el derecho de las Comunidades Autónomas a establecer medidas adicionales de protección, según lo demanden las peculiaridades de su territorio, y la fragilidad de sus vectores medioambientales.

A mayor abundamiento, y de acuerdo con lo que dispone el artículo 299.2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea en relación con la situación de la estructura social y económica de las Islas Canarias como región ultraperiférica, no se puede dejar de mencionar la conveniencia de la adopción de medidas específicas por el Consejo de la Unión.

En lo que se refiere a las medidas a adoptar de carácter transfronterizo, debe ser la Unión Europea, la que establezca las normas cuando puedan verse afectados territorios por emisiones o actividades de otros Estados, que pudieran repercutir en su medio ambiente y en la salud de sus ciudadanos.

III. LA DEMOCRACIA Y LAS INSTITUCIONES.

EL ACCESO DE LAS REGIONES AL TRIBUNAL DE JUSTICIA.

En el marco del actual debate sobre el futuro de Europa, se ha pedido que se contemple un derecho de recurso específico de las regiones que consideren que un acto de la Unión afecta al ejercicio de las competencias propias atribuidas a las mismas conforme al Derecho constitucional respectivo.

En la actualidad, los entes regionales sólo pueden interponer un recurso de anulación ante el TJCE en virtud del párrafo cuarto del artículo 230 TCE en calidad de “personas jurídicas”, en las mismas condiciones que cualquier persona privada, es decir, cuando sean las destinatarias del acto impugnado, o si éste les afecta directa e individualmente. La jurisprudencia reiterada del tribunal de Primera Instancia admite la interposición de recursos por las regiones en un supuesto concreto, a saber, contra decisiones de la Comisión en materia de ayudas públicas que prohíban ayudas concedidas por dichas regiones. Si bien el destinatario de tales decisiones de prohibición es el Estado miembro y no la región, la jurisprudencia estima que afectan, no obstante, a la autoridad regional en cuestión por cuanto *“le impiden ejercer como considere oportuno sus competencias propias”*. Además, el juez ha determinado en tales casos que la autoridad regional requirente tiene efectivamente un interés propio, no incluido en el del Estado miembro al que pertenece, *“en la medida en que dicha autoridad es titular de derechos e intereses particulares, constituyendo las ayudas a que se refiere la Decisión impugnada medidas adoptadas en virtud de la autonomía legislativa y financiera de que goza directamente conforme a la Constitución del Estado miembro de que se trata”*. En cambio, no se admite el recurso de una región si ésta no puede alegar un ejercicio de competencias propias, sino únicamente las repercusiones socioeconómicas del acto impugnado en su territorio.

No está claro, sin embargo, que pueda deducirse de esta jurisprudencia actual que sería admisible un recurso de una región con competencia legislativa, en virtud del párrafo cuarto del artículo 230 TCE, para impugnar la legalidad de una directiva que dicha

región deba incorporar, conforme al Derecho constitucional del Estado miembro, y que afecte al “ejercicio como considere oportuno de sus competencias legislativas propias”. En tal caso, la dificultad consiste en el requisito de que se vea “afectada individualmente” (párrafo cuarto del artículo 230 TCE), pues a tenor de la jurisprudencia “Plaumann”, confirmada recientemente por el Tribunal de Justicia, esta expresión se interpreta de manera restrictiva.

El informe del Parlamento Europeo, de 4 de diciembre de 2002, sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea (Informe “Napolitano”) propone que *“para la defensa de sus derechos, se conceda a las corporaciones regionales y locales dotadas de competencia legislativa un derecho de recurso ante el Tribunal Europeo de Justicia”* y *“pide a la Convención que considere la posibilidad de un compromiso, de los Estados miembros interesados o del Comité de las Regiones –para el que se preconiza un derecho de recurso directo– para defender ante el Tribunal de Justicia los derechos de las entidades territoriales que resulten directamente afectadas en sus prerrogativas por un acto comunitario”*.

Por su parte, y en la misma línea, el comisario Michel Barnier, miembro de la Convención, ha preconizado el derecho de recurso del Comité de las Regiones ante el TJCE, añadiendo para las colectividades territoriales las posibilidades, bien de pedir al Comité que haga ejercicio de su derecho de recurso, o bien de hacer la misma petición a su Estado respectivo, que tiene la responsabilidad de organizarse para hacer efectivos los recursos de sus colectividades territoriales.

Por lo que se refiere a los debates en el seno del “grupo de contacto de regiones y entidades locales” en el seno de la Convención europea, el pasado día 30 de enero de 2003 se celebró la tercera y última reunión del grupo, presidida por Jean Luc Dehaene. Numerosas organizaciones regionales presentaron sus aportaciones al debate, destacando la intervención del Comité de coordinación de regiones con poder legislativo (REG-LEG) sobre la propuesta de Barnier respecto al derecho de recurso ante el TJCE por parte de las regiones mediante un mecanismo similar al utilizado en el artículo 230 TCE, que permite la presencia de representantes regionales en los Consejos de Ministros. De manera similar, REG-LEG considera que si se adoptase un enfoque que refleje el espíritu del artículo 230 TCE, cada Estado miembro decidiría en qué áreas las regiones tendrían o no derecho a recurso directo en función de su estructura interna.

Desde Canarias, de manera similar a la cuestión sobre la participación en las reuniones del Consejo de Ministros, se defiende una postura similar a la expresada por REG-LEG, **añadiendo el matiz de permitir que el recurso directo de las regiones con competencia legislativa en el espíritu del artículo 230 TCE se haga con una legitimación plena, como**

representantes de la voluntad del Estado, es decir, en materia de su interés específico pero sin necesidad de demostrar una afectación directa e individual, como es el caso en los recursos interpuestos directamente por los Estados en virtud del artículo 230 TCE. Sólo así se podría posibilitar el recurso directo de la Comunidad Autónoma de Canarias contra reglamentos basados en el artículo 299.2 TCE y que conciernen específicamente a las RUP, a pesar de que revistan la forma jurídica de normas que son por definición de alcance general.

EL PAPEL DEL COMITÉ DE LAS REGIONES.

Desde la adhesión de España a las Comunidades Europeas, la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos se ha erigido en una de las cuestiones recurrentes en el debate político institucional en nuestro país. En los quince años transcurridos se ha avanzado considerablemente en la previsión de formas institucionalizadas de participación, tanto en el ámbito comunitario como en el del Estado, y se han desarrollado numerosas dinámicas prácticas de presencia autonómica en estos ámbitos. El actual proceso de debate en torno a la futura Conferencia Intergubernamental del 2004 plantea de nuevo diversas cuestiones referentes a la presencia regional en las instituciones comunitarias, y se sobrepone así a la actual discusión en España sobre la mejora del proceso de participación autonómica en los asuntos europeos.

En este contexto, pues, las posturas sobre el papel que en la nueva Europa habría de desempeñar el Comité de las Regiones han de inscribirse dentro de las tradicionales reivindicaciones regionales, y por ende de Canarias, de mayor participación en el proceso decisorio europeo y de mejor respeto a las competencias internas y al principio de subsidiariedad.

Por lo que se refiere específicamente al tema del **papel del Comité de las Regiones** frente a la ampliación y la reforma institucional de la Unión Europea, Canarias entiende que se han de tomar en cuenta y **diferenciar dos aspectos fundamentales:**

1) Por una parte, la cuestión del **equilibrio interinstitucional** en el seno de la Unión, que demanda un reforzamiento de la actual posición del Comité dentro de la arquitectura institucional comunitaria.

2) Y por otra parte, la cuestión del **equilibrio en el seno del propio Comité de las Regiones**, que demanda una reflexión seria y profunda sobre el futuro de su organización y régimen de funcionamiento interno.

• El equilibrio interinstitucional.

En cuanto a la primera de las cuestiones, existe una coincidencia generalizada, desde la perspectiva de las regiones y del propio Comité, sobre la **necesidad de reforzar sustancialmente el papel que el Comité de las Regiones y los entes regionales y locales** están llamados a desarrollar en la

futura arquitectura europea, de acuerdo con el principio de subsidiariedad.

El propio Comité, en su resolución de 14 de noviembre de 2001 sobre *“la preparación del Consejo Europeo de Laeken y el desarrollo de la Unión Europea en el marco de la próxima Conferencia Intergubernamental de 2004”*, se ha encargado de formalizar claramente este reforzamiento en propuestas concretas, que a modo de recordatorio, podemos resumir de la siguiente manera:

1. Que se otorgue al Comité el **estatuto de institución**, así como el **derecho de recurso ante el Tribunal de Justicia** de las Comunidades Europeas para defender sus derechos o en caso de que se contravenga el principio de subsidiariedad.

2. Que se **amplíen las competencias del Comité** más allá de los ámbitos específicos a los que se circunscribe en la actualidad (a saber, cohesión económica y social, redes de infraestructura transeuropeas, salud, educación, cultura, política de empleo, política social, medio ambiente, formación profesional y transportes), de manera que éste pueda reforzar su influencia en el proceso decisorio europeo.

3. Que se otorgue un **mayor valor a los dictámenes** del Comité, trascendiendo de la función meramente consultiva (carácter no vinculante) a las que significarían obligaciones de respuesta por parte del Consejo, o incluso la elevación de las mayorías necesarias en el Consejo y el Parlamento ante un dictamen negativo del Comité.

4. Que la Comisión Europea y el Consejo estén obligados a motivar sus resoluciones, es decir, a explicar de qué forma han tenido en cuenta los dictámenes del Comité de las Regiones o por qué no los han tenido en cuenta.

5. Que el Comité de las Regiones como tal sea habilitado para **interpelar por escrito y oralmente a la Comisión Europea**.

6. Paralelamente, que las regiones y los entes municipales tengan una mayor participación en el proceso decisorio europeo en el marco de las delegaciones nacionales en el Consejo.

Desde Canarias se suscriben plenamente todas estas aspiraciones y propuestas.

• El equilibrio en el seno del propio Comité de las Regiones.

La segunda gran cuestión sobre el futuro y las perspectivas del Comité de las Regiones que se plantea ante la ampliación y la reforma institucional y que, en opinión del Gobierno de Canarias, el Comité no puede desconocer, se refiere a su propia organización y régimen de funcionamiento internos.

El Comité reúne actualmente a 222 miembros representantes de los entes regionales y locales procedentes de las más diversas culturas administrativas y organizativas, y con más que evidentes diferencias en sus ámbitos competenciales internos. Ello se ha traducido en la práctica en la necesidad de buscar un

mínimo común denominador en las resoluciones del Comité, que reflejen y representen las aspiraciones y tendencias de grupos de interés muy heterogéneos. La consecuencia inmediata, desde la perspectiva de las regiones con elevados techos competenciales en el ámbito interno, ha sido una devaluación en el contenido y el tono de los dictámenes y un creciente sentimiento de falta de representatividad.

La ampliación no va sino a agrandar esta dificultad. Las últimas propuestas preconizan un número de 350 miembros para el Comité de las Regiones tras la ampliación, o sea la mitad del número de diputados europeos. Más aún, los 128 nuevos futuros miembros provienen en su inmensa mayoría de administraciones y modos de gobiernos tradicionalmente muy centralizados, agrupando a entidades regionales y locales con escasa o nula autonomía y capacidad legislativa.

En este escenario, la conclusión ineludible es que una reflexión sobre la organización interna y funcionamiento del Comité, similar a las que ya han iniciado la propia Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo para mejorar sus propios modos de funcionamiento, se echa en falta y resulta imprescindible.

Cabe recordar en este sentido, propuestas recientes favorables a la creación de un órgano específico (autónomo o interno al Comité) que reuniera exclusivamente a las regiones con competencias legislativas (o a partir de otro criterio de clasificación con resultados relativamente similares) y que posibilitara un valor, político o jurídico, especial a sus posiciones, sobre todo en aquellos aspectos que afectaran a sus competencias o al principio de subsidiariedad.

La reflexión sobre otros mecanismos, como la ponderación en el voto y la introducción de mayorías cualificadas, son, en opinión del Gobierno de Canarias, igualmente posibles.

En cualquier caso, ignorar simplemente la cuestión de eventuales cambios en la organización y funcionamiento internos del Comité ante la perspectiva de la ampliación puede resultar francamente contraproducente en relación al objetivo de su cohesión y reforzamiento, y puede contener el germen de su devaluación formal como institución que se quiere actora y motora del proceso de integración de las regiones en el sistema de toma de decisiones comunitario.

IV. LA SIMPLIFICACIÓN DE LOS TRATADOS Y LA CONSTITUCIÓN EUROPEA.

CONSIDERACIONES GENERALES.

La problemática de la simplificación del Derecho primario.

Tal y como señalan diversos documentos de trabajo de la Convención Europea, la simplificación de los Tratados constituye, sin duda, uno de los elementos de respuesta a las críticas que, a menudo, se han formulado a propósito de la Unión Europea. Podría contribuir a que la Unión resultara de más fácil comprensión para sus ciudadanos, en especial destacando los valores en

que se basa, sus distintas misiones y los grandes principios relativos a su funcionamiento. Las responsabilidades de quienes participan en el proceso de decisión se pondrían así mejor de manifiesto. El objetivo principal de la simplificación de los tratados es pues contribuir a que la Unión resulte más accesible para sus ciudadanos, al tiempo que se facilita la tarea cotidiana de los técnicos. Además, contribuye a ordenar la “casa europea” antes de recibir en ella a nuevos Estados miembros y a sus ciudadanos.

Desde la perspectiva de Canarias, la complejidad del Derecho primario de la Unión, provocada por la multiplicidad y variedad de sus fuentes, hacen absolutamente necesario en el momento actual el ejercicio de una sistematización y simplificación de los Tratados.

La Declaración de Laeken enmarca, por su parte, este ejercicio en un ámbito más amplio, el del “camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos”. En efecto, la Declaración plantea algunas cuestiones que se refieren a la estructura de los Tratados (simplificación sin modificar el contenido actual, Tratado de base, integración de la Carta, Constitución), a la evolución de los Tratados (distinción de los procedimientos de modificación y de ratificación) y también a la estructura de la propia Unión (distinción entre la Unión y las Comunidades, división en tres pilares).

Canarias no sólo comparte el objetivo de elaboración de esta Constitución europea, sino que se felicita, además, de las orientaciones generales adoptadas por la Convención en su Anteproyecto de Tratado constitucional, integrando el contenido de los Tratados existentes en un único texto al más alto nivel jurídico y evitando con ello la espinosa cuestión de una jerarquización de las disposiciones de Derecho primario que poco o nada habría de contribuir a los objetivos de simplificación, claridad y transparencia perseguidos.

La simplificación del derecho derivado.

Canarias entiende asimismo como necesaria una simplificación en los procedimientos de adopción y aplicación del Derecho derivado, y así lo ha entendido también la Convención al incluir este tema entre las tareas a analizar en el marco de sus grupos de trabajo.

Desde la perspectiva de las RUP, esta cuestión es particularmente compleja por la cantidad de legislación comunitaria específica que su singular posición demanda, y que implica la utilización de una gran diversidad de bases jurídicas y procedimientos.

La aplicación efectiva de la base jurídica única y común que proporciona el artículo 299.2 del Tratado constitutivo de la CE, con objeto de lograr la necesaria simplificación y la aplicación de un enfoque global y coherente para todas las RUP, y una mayor participación, a todos los niveles, en el proceso de elaboración del derecho derivado que les afecta de manera única y exclusiva, son objetivos que se

enmarcan, en este sentido, dentro de las aspiraciones de las RUP en el contexto global de la mejora de los procedimientos decisorios de la Unión.

En este contexto, cabe preguntarse si la aplicación generalizada e indiscriminada de un único procedimiento legislativo, similar al actual procedimiento de codecisión, responde adecuadamente a los objetivos precitados, o si por el contrario no resultaría más apropiada la previsión de procedimientos simplificados que permitan, en determinados casos, una mayor facilidad y celeridad en los trámites de adopción de legislación derivada, particularmente en los supuestos de limitada vigencia temporal.

EL LUGAR DE LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS EN LA CONSTITUCIÓN EUROPEA.

La cohesión social y territorial es un principio esencial de la Unión Europea y como tal debe quedar recogido constitucionalmente al máximo nivel. De cara a la protección de sus singularidades, la posición de las RUP debe adquirir también recepción constitucional en la futura Carta Magna Europea.

Los esfuerzos en la consecución de este objetivo por parte del Gobierno de Canarias han sido y están siendo ingentes, y las adhesiones y manifestaciones favorables a la recepción constitucional del actual artículo 299.2 TCE son numerosas y variadas por parte de distintos partidos y personalidades políticas, miembros de la Convención, representantes institucionales, y miembros de la sociedad civil. Mencionarlas todas resultaría, por ello, demasiado prolijo, si bien merece la pena destacar algunas de las más recientes.

En este sentido, cabe recordar que el Parlamento de Canarias adoptó hace muy pocas fechas una proposición no de ley del Grupo Socialista Canario sobre solicitud al Gobierno del Estado para la incorporación del Estatuto de las RUP a la Constitución Europea.

A nivel comunitario, el reciente Informe del Parlamento Europeo sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea (Informe “Napolitano”), de 4 de diciembre de 2002, destaca expresamente que el Parlamento Europeo “*desea que se consolide el apartado 2 del artículo 299 del Tratado CE, relativo a las regiones ultraperiféricas*”.

De manera aún más reciente, Michel Barnier, Comisario europeo responsable de la Política Regional y de la Reforma de las Instituciones, intervenía el 7 de febrero de 2003 ante la Convención europea declarando la necesidad de “*preservar en el Tratado un artículo política y económicamente muy significativo, el artículo 299.2, para continuar teniendo en cuenta la situación absolutamente específica de las regiones ultraperiféricas*”.

Las líneas siguientes, por lo tanto, se limitarán a recordar los argumentos que justifican el mantenimiento de dicho artículo en la futura Constitución europea.

El reconocimiento jurídico de la ultraperiferia.

Históricamente, las siete Regiones Ultraperiféricas (en adelante, RUP) –Azores, Madeira, Canarias, Guadalupe, Martinica, Guayana y Reunión– siempre han disfrutado de un tratamiento específico en las Constituciones nacionales de sus Estados respectivos (Portugal, España y Francia), que las han configurado como realidades espaciales, económicas y políticas diferenciadas, con características singulares y marcos legales adaptados a sus circunstancias y limitaciones.

La finalidad última del estatuto específico de estas regiones, más allá de sus diferencias, ha sido la de contribuir a su desarrollo económico y social, garantizándoles los medios adecuados para ello.

Esta misma finalidad animó, ya desde 1957, a los fundadores de la Comunidad Económica Europea, al integrar en el Tratado de Roma una disposición específica para los Departamentos franceses de Ultramar: el artículo 227.2.

Posteriormente, los Tratados de Adhesión de España y Portugal confirmaron esta misma necesidad de tratamiento específico para Canarias, Azores y Madeira.

Este enfoque diferenciado del resto del espacio comunitario se consagró a nivel político en la declaración nº 26 del Tratado de Maastricht bajo la denominación común de Regiones Ultraperiféricas.

Por último, este concepto –la ultraperiferia– adquirió una forma jurídica con el Tratado de Amsterdam, que incorporó al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea la realidad de estas regiones y la necesidad de su tratamiento específico en el artículo 299.2.

La consagración en el Derecho primario de un estatuto único para la ultraperiferia, deseado por las siete regiones y reconocido por los quince Estados miembros, constituye el fundamento legal para un tratamiento diferenciado de estas regiones en el seno de la Unión Europea.

Esta base jurídica fue la respuesta de los autores del Tratado a la plasmación de los principios que subyacen en el concepto de ultraperiferia: el principio de igualdad –es decir, la posibilidad de tratar de manera diferente la distinta situación de estos territorios de manera que los ciudadanos de los mismos pudieran ver reconocido el principio de igualdad de oportunidades–, y los principios de adecuación y proporcionalidad –o necesidad de escoger y modular las medidas de acuerdo con la dimensión del interés que se busca proteger–.

La recepción constitucional del actual artículo 299.2.

El mantenimiento del artículo 299.2 TCE en el futuro Tratado constitucional constituye la base jurídica indispensable para traducir la voluntad de aplicar políticas coherentes y adaptadas a las necesidades de la ultraperiferia.

Al integrar esta necesidad en el Tratado constitucional, la Convención Europea se situaría en una línea de continuidad con los autores del Tratado de Roma, en coherencia con los estatutos diferenciados de estas regiones en sus propias constituciones nacionales.

Se respetaría asimismo la orientación, manifestada repetidamente por la Convención y las instituciones europeas, de que el ejercicio de reorganización de los Tratados existentes en el marco de un Tratado constitucional se haga, en la medida de lo posible y siempre que subsistan las necesidades objetivas, “a derecho constante”, es decir, respetando la formulación actual. Ello descartaría, en principio, una modificación sustantiva o una supresión injustificada del texto del actual artículo 299.2.

Por último, ello reafirmaría la voluntad de los autores del Tratado de que éste garantice a los territorios más alejados de la Unión, y a aquellos que sufren de limitaciones geográficas permanentes, la toma en consideración de sus necesidades específicas, y el respeto de los valores, los objetivos y los principios de acción de la Unión.

- **Los mecanismos de revisión de los Tratados.**

Con independencia de la ubicación concreta del artículo 299.2 en el futuro Tratado constitucional, de acuerdo con la solución jurídica que resulte técnicamente más apropiada, Canarias desea asimismo manifestar su posición sobre la necesidad de que la próxima Conferencia Intergubernamental que habrá de decidir sobre la reforma de los Tratados, y las eventuales reformas posteriores del Tratado constitucional resultante, se ajusten, como mínimo:

- en el ámbito comunitario, a las previsiones del artículo 48 TUE, que estipula la ratificación de cualquier reforma de los Tratados por todos los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales, y,

- en el ámbito interno español, a las previsiones de la disposición adicional tercera de la Constitución española, en la medida en que una eventual reforma del contenido del actual artículo 299.2 TCE pudiera implicar una modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago canario que exigiría informe previo de la Comunidad Autónoma.

