

LA NATURALEZA DEL REGIMEN JURIDICO DE CANARIAS EN LA COMUNIDAD EUROPEA

María Asunción Asín Cabrera

*Profesora Titular de Derecho Internacional Privado
Universidad de La Laguna*

I. LA CONFORMACION DE REGIMENES JURIDICOS ESPECIALES EN EL MARCO DE LA COMUNIDAD EUROPEA

El archipiélago canario debido a sus particulares condicionamientos físico-geográficos, económicos, fiscales y sociales posee en el marco de la Comunidad un status o un régimen jurídico especial y diferenciado del previsto en las demás partes que integran el territorio del Estado español.¹

Desde el punto de vista del Derecho comunitario los regímenes especiales, caracterizados todos ellos por suponer una excepción a la aceptación y a la aplicación global y uniforme del acervo comunitario, no se encuentran normativamente tipificados ni responden a un modelo preconcebido, sino que por el contrario, surgen de un esfuerzo de mutua cooperación y adaptación entre la Comunidad y los Estados miembros, reflejo de una situación preexistente en el orden interno estatal. Así, por ejemplo en relación a Canarias, uno de los condicionamientos que en mayor medida incidió en la negociación del régimen jurídico especial aplicable a las islas, fue el peculiar Régimen Económico y Fiscal vigente desde tiempos históricos en el archipiélago y que, como es bien sabido, tiene su expresa confirmación en la Disposición Adicional Tercera de la Constitución Española de 1978 y en el artículo 45 del Estatuto de Autonomía de Canarias.²

1. Vid. M.A. ASIN CABRERA, *Islas y Archipiélagos en las Comunidades Europeas*, Madrid 1988, particularmente pp. 233 ss.

2. Vid. F. CLAVIJO HERNANDEZ y A. YANES HERREROS, "La entrada de España en el Mercado Común y la Cláusula Adicional Tercera", en *Canarias ante el Cambio*. Universidad de La Laguna, Tenerife 1981, pp. 215-239; A. GENOVA GALVAN "El régimen económico-fiscal canario ante la Constitución de 1978", en *Revista de Estudios de la Vida Local*, No. 218, 1983, pp. 261-276

La concesión de un régimen especial no puede acordarse unilateralmente por un Estado miembro. Sin embargo, es a éste último a quien le corresponde proponer la solicitud y el contenido de un estatuto especial para una parte en concreto de su territorio nacional. Esta propuesta, ha sido normalmente presentada por el Estado candidato y discutido con la Comunidad en la fase negociadora de los Tratados fundacionales o de las condiciones de adhesión antes de producirse la integración del Estado como miembro de pleno derecho y, una vez aprobada, ha sido incluida en el texto del propio Tratado constitutivo o en los textos que comprenden las Actas relativas a las condiciones de la adhesión a las Comunidades Europeas. Este es el caso, por ejemplo, del artículo 227.2 del Tratado CEE referente a los Departamentos franceses de ultramar, o del supuesto de los artículos 25, 155, 185, 186, 187 y el Protocolo número 2 aplicable a las islas Canarias y a Ceuta y Melilla en el momento de la adhesión del Reino de España a la Comunidad en el año 1986.

Las especialidades, al no estar enmarcadas dentro de una normativa comunitaria que regule de forma taxativa el contenido de las mismas, tienen el valor de precedentes y de ningún modo cierran las puertas a la concesión de otros regímenes nuevos y diferentes a los que se han dado en la actualidad. Por otra parte, además, interesa destacar que el criterio de permanencia y no de mera transitoriedad que a nuestro juicio caracteriza a los regímenes especiales no implica una perdurabilidad indefinida e inmutable de su contenido. Así de un examen de la práctica comunitaria se desprende que han sido numerosas las modificaciones de status verificadas como consecuencia del cambio de circunstancias operado en una colectividad territorial poseedora de un régimen particular. Entre otros, éste ha sido el supuesto de Groenlandia, territorio perteneciente a Dinamarca que cambió su status de integración, siguiendo el procedimiento de revisión general de los Tratados de París y de Roma (Artículo 96 del T.CECA y Artículo 236 del T.CEE), o más recientemente el supuesto de Canarias, de Azores y Madeira.

La retirada de Groenlandia de la Comunidad Europea, producida a raíz de los resultados obtenidos en el referéndum celebrado en este territorio insular el día 23 de febrero de 1982, relativo al pronunciamiento de sus habitantes acerca de su permanencia en la citada Organización internacional, constituye uno de los fenómenos más singulares acaecidos a lo largo de la historia de las Comunidades.

El régimen jurídico concertado para este territorio insular en la Comunidad en el momento de la presentación de la candidatura de adhesión del Reino de Dinamarca, fue con la salvedad de la aplicación de ciertas medidas específicas de carácter excepcional que quedaron plasmadas en un protocolo adjunto a la Acta relativa a las condiciones de Adhesión, el mismo que el negociado para el conjunto de las provincias danesas integrantes políticamente dentro del Reino de Dinamarca.

En la actualidad se le aplica el régimen comunitario previsto para los países y territorios de ultramar en la parte IV del Tratado CEE.³

De todas las regiones que conforman la periferia de Europa, las que presentan unas connotaciones más singulares son, sin lugar a dudas, las constituidas por los territorios insulares. En este sentido la historia de las Comunidades ha demostrado que han sido los territorios insulares donde se han asentado las colectividades que mayoritariamente más dificultades de integración han presentado en el momento de interponer su candidatura de adhesión el Estado del cual dependen jurídicamente y que han forzado su reglamentación normativa.

La posición de desventaja que ocupan estos territorios, considerados como los más periféricos de Europa, respecto de las regiones centrales, es un condicionamiento que sin lugar a dudas ha contribuido al desarrollo de situaciones diferenciales en el marco de la Comunidad. Así, en la esfera comunitaria se observa una mayor reticencia a la integración por parte de las regiones insulares dependientes políticamente de los Estados miembros situados geográficamente en el norte de Europa, dotadas de un alto grado de autonomía política, caracterizadas por ser colectividades dependientes económicamente del sector pesca y con un índice poblacional no demasiado elevado. Este es el caso del archipiélago de las Féroes y Groenlandia.

Frente a esta realidad, cabe resaltar la situación comunitaria de las regiones insulares dependientes políticamente de los Estados miembros localizados geográficamente en el sur de Europa, integradas económicamente en un mayor grado en la Comunidad y caracterizadas, en contraste con las anteriores, por poseer un menor grado de autonomía política, una economía más diversificada y un mayor índice poblacional. Este es el supuesto, entre otros, de los Departamentos franceses de ultramar, Azores, Madeira, Canarias, Córcega o las islas griegas.⁴

3. Vid. M.A. ASIN CABRERA, op. cit., pp. 216-232

4. Para un examen global del fenómeno insular en el marco de la CEE vid. especialmente J. DIDIER HACHE, "Island Representation in the EEC", en Allan Macartney (ed), *Islands of Europe*, Unit for the Study of Government in Scotland. University of Edinburgh, 1984, pp. 161-181; "The island question: Problems and prospects", en *Ekistics*, No. 323/324, March, April, May, June, 1987, pp. 88-92; "La Communauté Européenne et la Reconnaissance du fait insulaire", en *Ultra-periferia*, Madeira, Abril de 1992, pp. 45-67

II. NATURALEZA JURIDICA DE LA REGLAMENTACION DE LOS REGIMENES ESPECIALES

Si partimos del criterio de la *naturaleza de las fuentes normativas comunitarias* (Derecho comunitario originario y Derecho derivado), lo normal es que la reglamentación de un régimen especial se lleve a cabo por una norma de Derecho originario, como son los propios Tratados constitutivos o las Actas de Adhesión. Sin embargo, dado el carácter de Tratado marco de la Comunidad Económica Europea, no es de extrañar que la reglamentación se efectue igualmente y de forma conjunta por normas comunitarias de derecho derivado. E incluso, es perfectamente factible que un régimen jurídico especial se constituya a través de una fuente de derecho derivado. Este es el supuesto de determinados territorios nacionales de un Estado miembro que no pertenecen a su territorio aduanero por disposiciones de derecho interno, y dentro de los cuales cabría mencionar a la isla de Helgoland, perteneciente jurídicamente a la República Federal de Alemania.

Su especialidad a efectos comunitarios viene establecida por un Reglamento. Concretamente por el *Reglamento (CEE) número 1496/68 del Consejo de 27 de septiembre de 1968* y sus posteriores modificaciones verificadas como consecuencia del ingreso de nuevos Estados miembros, relativo a la definición del territorio aduanero de la Comunidad.

De acuerdo con este Reglamento, la isla de Helgoland no pertenece al territorio aduanero de la Comunidad.

Al contemplarse la especialidad comunitaria de este territorio insular en un Reglamento del Consejo de Ministros y no propiamente en una disposición de derecho originario, estamos en presencia de un régimen de Derecho derivado. El Reglamento es fuente de creación de una nueva situación especial en el marco de la Comunidad y tiene unos efectos constitutivos.

Este régimen que encuentra su principal fundamento en el carácter de acuerdo marco del Tratado constitutivo de la CEE, en el caso concreto de Helgoland, resulta obvio, en cuanto que en el momento de la conclusión del Tratado de Roma en 1957, la unión aduanera era sólo un compromiso económico y no una realidad consumada. En este sentido, mientras el contenido del artículo 9 del Tratado CEE, no fuera desarrollado y regulado jurídicamente, en la práctica, esta disposición lógicamente no podía prever ningún tipo de excepciones dado su carácter programático.⁵

5. Vid. M.A. ASIN CABRERA, *op. cit.*, pp. 101-106

III. NATURALEZA DEL REGIMEN JURIDICO DE CANARIAS EN LA CE

Una vez realizadas estas precisiones, veamos a continuación cuál es la naturaleza del régimen jurídico de Canarias en la Comunidad Europea.

A nuestro modo de ver, dos son las etapas a distinguir a lo largo del periodo de inclusión de las islas Canarias en la Comunidad Europea: *Una primera etapa* coincidente con el resultado del contenido de las negociaciones del régimen especial concertado para Canarias a propósito de la Adhesión del Reino de España a la Comunidad en el año 1986 y cuya característica más acusada viene dada por la no pertenencia del archipiélago al territorio aduanero comunitario; y *una segunda etapa* que se corresponde con la reforma del modelo de Adhesión de Canarias a la Comunidad, operada en 1991 y cuyo rasgo más relevante es la integración de las islas en la unión aduanera y su participación en la política agrícola común y la política común de pesca con la aplicación de determinadas exenciones y la toma en consideración de ciertas peculiaridades.

El Régimen jurídico aplicable durante la *primera etapa* se encuentra regulado en diversos textos del Acta de Adhesión y en el Acta final:

*** Disposiciones comprendidas en el texto articulado del Acta de Adhesión (arts. 25, 155, 185, 186 y 187)**

*** Disposiciones comprendidas en textos adjuntos al Acta de Adhesión: Anexos y Protocolos**

*** Declaraciones anejas al Acta final**

De acuerdo con lo dispuesto en esta normativa, las islas Canarias al ser consideradas partes del Reino de España, se encuentran integradas a todos los efectos dentro del ámbito de aplicación territorial de los Tratados fundacionales de París y de Roma, siéndole aplicables, con la salvedad de ciertas excepciones expresamente estipuladas en el Acta de Adhesión, toda la normativa comunitaria. Es decir, con excepción de la política fiscal en lo referente a la fiscalidad indirecta (IVA), de la política agrícola y pesquera en lo que concierne a precios y mercado y de la política comercial arancelaria, en Canarias son de aplicación todas las demás políticas y libertades comunitarias (libre circulación de personas, de servicios, de capitales, etc.).

Las condiciones de aplicación de estas disposiciones no se definen en el texto articulado del Acta de Adhesión, sino en el contenido del *PROTOCOLO NUMERO 2*, especialmente negociado a estos efectos y que figura adjunto a este Acta. Es en este Protocolo donde se materializa de forma pormenorizada el status comunitario de Canarias y el régimen aplicable a los territorios de Ceuta y Melilla.

Los Anexos establecen las excepciones a la aplicación del Derecho derivado comunitario previsto en la lista de los artículos 26 y 27 del Acta de Adhesión.

Finalmente, el régimen jurídico especial comunitario aplicable a las islas Canarias se completa con una serie de *Declaraciones* en las cuales se matizan las pautas de aplicación del contenido de algunas disposiciones del Protocolo número 2.

Dada la naturaleza de las fuentes podemos en consecuencia afirmar que se trata de un REGIMEN DE DERECHO ORIGINARIO.

En relación a la SEGUNDA ETAPA que se corresponde con la reforma del modelo de adhesión de Canarias a la Comunidad y con la renegociación del régimen aplicable a las islas hasta esos momentos, cabe hacer las siguientes consideraciones:

En primer lugar hemos de hacer una especial consideración respecto al *alcance del contenido del artículo 25.4 del Acta de Adhesión*.

Desde el punto de vista del Derecho comunitario, la posibilidad de entablar una renegociación del régimen aplicable a las islas y de verificar una reforma es factible si se efectúa de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 25.4 del Acta de Adhesión.

Artículo 25.4

“A instancia del Reino de España, el Consejo por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento, podrá:

- decidir la integración de las islas Canarias y de Ceuta Melilla en el territorio aduanero de la Comunidad;
- definir las medidas apropiadas dirigidas a extender a las islas Canarias y a Ceuta y Melilla las disposiciones vigentes del Derecho comunitario

A propuesta de la Comisión, por propia iniciativa o a instancia de un Estado miembro, el Consejo, por unanimidad y previa consulta al Parlamento, podrá decidir las adaptaciones del régimen aplicable a las islas Canarias y a Ceuta y Melilla que resultaren ser necesarias”

Este artículo que en nuestra opinión reviste una importancia especial, por cuanto vino a instituir una innovación comunitaria dentro del marco de los regímenes jurídicos especiales, se caracteriza por la previsión de un mecanismo sui generis de revisión que resuelve de forma automática la realización de futuras reformas al contenido del régimen aplicable a las islas, sin necesidad de tener que

acudir a los procedimientos generales de revisión de los Tratado de París y de Roma.

El precepto establece dos procedimientos diferentes a seguir, según se trate de verificar una modificación estructural y sustancial del contenido del régimen especial concertado para las islas Canarias y para Ceuta y Melilla, o una adaptación del mismo.

La diferencia entre ambos, se plasma en la *fase inicial del procedimiento*. Así, si en el supuesto contemplado en el primer párrafo del artículo 25.4, la iniciativa de la modificación debe necesariamente partir del Reino de España, en cambio, la formulación de las adaptaciones podrán ser presentadas al Consejo por iniciativa propia de la Comisión o a instancia de cualquier Estado miembro.

El procedimiento de revisión previsto en el párrafo primero del artículo 25.4 del Acta de Adhesión fue el mecanismo jurídico seguido en el proceso de reforma del modelo de adhesión de Canarias a la Comunidad Europea iniciado oficialmente el 7 de marzo de 1990 y encaminado hacia la plena integración del archipiélago en la Unión Aduanera.⁶

Las modificaciones que se podían verificar, a través del procedimiento descrito, a diferencia de las adaptaciones, eran muy limitadas, ya que sólo se preveían dos supuestos: 1) Integración de las islas Canarias en el territorio aduanero de la Comunidad y 2) Definición de las medidas especiales dirigidas a extender a las islas Canarias las disposiciones vigentes del Derecho comunitario. Este hecho es importante señalarlo por cuanto otra modificación del régimen especial comunitario aplicable a Canarias que se hubiera pretendido realizar, como por ejemplo, la opción de un modelo de integración diferente o la opción de una retirada de la Comunidad, tendría que haberse necesariamente realizado acudiendo al procedimiento de revisión general de los Tratados de París y de Roma, tal como ocurrió en el supuesto de Groenlandia.

En segundo lugar, *desde el punto de vista de la naturaleza de las fuentes normativas*, el régimen jurídico especial actualmente vigente en Canarias, se encuentra formalmente regulado en un acto de derecho derivado:

El Reglamento (CEE) número 1911/91 del Consejo de 26 de Junio de

6. A este respecto vid. A.PEREZ VOITURIEZ, “La posible modificación del Protocolo II del Tratado CEE con España a instancia de la Comunidad Autónoma de Canarias”, en **REDI**, vol. XLII, No. 1, 1990, pp. 317-319; “Algunas características específicas en la compleja relación Canarias-CEE” en **Canarias-CE. Boletín informativo del Gabinete Canario de Estudios jurídicos-comunitarios**, No.0, enero 1991, pp. 7-10.

1991 relativo a la aplicación de las disposiciones del Derecho comunitario en las islas Canarias ⁷

Este hecho que en un primer momento fue objeto de ciertos reparos por parte del Gobierno Canario, no plantea ningún problema y no debe inquietarnos, dada la naturaleza jurídica del Reglamento (acto jurídico obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro).

Su contenido es vinculante y crea directamente derechos y obligaciones para los particulares sin necesidad de un procedimiento interno de incorporación. Ello significa que los Estados miembros no pueden aplicar de manera incompleta o selectiva sus disposiciones, excluyendo los elementos de la legislación comunitaria que estimases contrarios a ciertos intereses nacionales.

La base jurídica de su adopción o promulgación es el artículo 25.4 del Acta de Adhesión (anteriormente comentado), es decir, una disposición de Derecho originario o primario.

Se trata en consecuencia de un Reglamento adoptado directamente sobre la base de una disposición de Derecho originario y no de un Reglamento, como puede ocurrir también en la práctica comunitaria. Así, este sería el caso de los Reglamentos de ejecución que en buena lógica están subordinados a aquellos en cuya virtud se dictan.

Otro aspecto interesante a destacar en relación al alcance de este acto jurídico es el referente a su *modificación*. En este sentido, hemos de subrayar que la competencia necesaria para realizar una modificación deriva de la disposición del Tratado que permite decretar la medida, es decir el artículo 25.4 del Acta de Adhesión. De ello resulta que sólo la institución que ha dictado el acto jurídico puede modificarlo y por otra parte, esta modificación deber conservar la naturaleza jurídica de la medida inicial. Así un Reglamento sólo puede ser modificado por otro Reglamento y no por un texto dictado para su aplicación. ⁸

Finalmente, hemos de señalar que en virtud de lo dispuesto en el artículo 9 del Reglamento, el Régimen jurídico de Canarias en la CEE se regula también en base a lo establecido en la Decisión del Consejo de 26 de junio de 1991 por la que se establece un Programa de opciones específicas para combatir los problemas derivados de la lejanía e insularidad de las islas Canarias (POSEICAN). ⁹

El Programa hace referencia a las adaptaciones y medidas específicas que

7. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 171, 29 de Junio 1991

8. Vid entre otros E. GRABITZ, "Las fuentes del derecho comunitario: los actos de las instituciones comunitarias", en *Treinta años de Derecho comunitario*, Comisión de las Comunidades Europeas, 1984, pp. 87-114, particularmente p. 103

9. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 171, 29 de Junio 1991

deberán introducirse en la aplicación de algunas políticas comunes y disposiciones de Derecho comunitario (política agraria, de pesca, arancel aduanero común).

La aplicación de estas medidas y acciones se deberán llevar a cabo, de conformidad con lo dispuesto en el anexo de la Decisión, antes del 31 de Diciembre de 1992, mediante la aprobación, por el Consejo o la Comisión según los casos, de los actos jurídicos necesarios, de acuerdo con las disposiciones y procedimientos previstos en el Tratado. Es decir, normas de Derecho derivado (Reglamentos, directivas...). ¹⁰

IV. REFLEXIONES FINALES

A la vista de lo expuesto anteriormente, podrían efectuarse las siguientes reflexiones finales:

En primer lugar, si atendemos a la naturaleza de las fuentes, las peculiaridades de la integración actual de Canarias en la CEE hemos de enmarcarlas dentro de los Regímenes especiales previstos por el Derecho comunitario derivado.

En segundo lugar, de un análisis comparativo con otros regímenes concertados en el marco de la Comunidad con otras regiones insulares, a saber los Departamentos franceses de ultramar y Azores y Madeira, se extraen las siguientes observaciones:

— La Comisión con el fin de hacer frente a la problemática socioeconómica que presentan determinadas regiones, catalogadas de "ultraperiféricas" por la Comunidad, debido a su acusada alejanía del continente europeo e insularidad, ha planteado de forma global y ha abordado en términos semejantes el conjunto de los problemas existentes en los Departamentos franceses de ultramar, Canarias, Azores y Madeira.

De esta manera, por lo que respecta a los DUM, el Consejo aprobó el 22 de Diciembre de 1989 una Decisión estableciendo un Programa de opciones específicas de la lejanía e insularidad de los DUM (POSEIDOM) y en relación a Madeira y Azores, al igual que ocurriera con Canarias, el Consejo también aprobó con fecha de 26 de junio de 1991 otra Decisión estableciendo un Programa de opciones específicas por la lejanía y la insularidad de Madeira y de las Azores (POSEIMA).

— Este tratamiento global, a pesar de que lógicamente, y esto es importante señalarlo, cada una de estas regiones constituye un "caso único", debido entre otras

10. Para un análisis del régimen aplicable a las islas Canarias en la actualidad vid. "La Economía Canaria ante el nuevo status de integración en la Comunidad Europea", en *Información Comercial Española*, No. 2287-88, Julio 1991



razones, a las condiciones muy particulares de integración de las políticas comunes que se les aplican en virtud de lo dispuesto en el Tratado CEE y en el Acta de Adhesión de España y Portugal, reviste una especial importancia, en cuanto que ello supone un reconocimiento a nivel institucional del "fenómeno insular" como un problema sui géneris y diferente de las otras regiones periféricas que son continentales. Este hecho, reflejo del creciente protagonismo que están experimentando las colectividades insulares en el contexto europeo, encuentra su máxima expresión en la Declaración relativa a las Regiones Ultraperiféricas de la Comunidad aneja al Tratado de Unión Europea, aún no en vigor y en la cual se viene a decir lo siguiente:

"La Conferencia reconoce que las regiones ultraperiféricas de la Comunidad (departamentos franceses de Ultramar, Azores, Madeira y las Islas Canarias) padecen un importante atraso estructural agravado por diversos fenómenos (gran lejanía, insularidad, escasa superficie, relieve y clima difíciles, dependencia económica respecto de algunos productos) cuya constancia y acumulación perjudican gravemente a su desarrollo económico y social.

Considera que, si las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y del Derecho derivado se aplican de pleno derecho a las regiones ultraperiféricas, ello no obsta para que se adopten disposiciones específicas en su favor mientras exista una necesidad objetiva de adoptar tales disposiciones con vistas a un desarrollo económico y social de estas regiones. Estas disposiciones deberán tener por objetivo a la vez la realización del mercado interior y el reconocimiento de la realidad regional, con vistas a hacer posible que las regiones ultraperiféricas alcancen el nivel económico y social medio de la Comunidad".¹¹

11. Tratado de la Unión Europea, Ed. Civitas, 1a ed., Madrid 1992