

EL RÉGIMEN ESPECIAL ULTRAPERIFÉRICO A LA LUZ DE LA PRETENDIDA «CONSTITUCIÓN EUROPEA»*

Israel Expósito Suárez
Universidad de La Laguna

RESUMEN

El ordenamiento constitucional español ha confirmado las históricas singularidades jurídicas canarias. Unas singularidades que responden a la necesidad de aliviar una problemática derivada de una serie de factores condicionantes de su desarrollo social y económico. Las instituciones de la UE también han confirmado esas singularidades. Sin embargo, en el nuevo contexto comunitario, es preciso reflexionar sobre las posibilidades de futuro del denominado estatuto ultraperiférico.

PALABRAS CLAVES: regiones ultraperiféricas, ultraperiféricidad, diferencialidad, regímenes especiales.

ABSTRACT

«The Special Ultraperipheral Regime in the light of the tried European Constitution». The Spanish Constitution has confirmed the historical juridical Canary singularities. A few singularities that answer to the need to relieve the difficulties derived from a series of determining factors of his social and economic development. The institutions of the EU also have confirmed these singularities. Nevertheless, in the new community context, it is necessary to think about the possibilities of the future of the so called ultraperipheral statute.

KEYS WORDS: outermost regions, ultraperipheral, differential, especial status.

1. LA INTEGRACIÓN DE LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS EN LA UE

1.1. LOS RÉGIMENES ESPECIALES INSULARES EN LA UE COMO RECONOCIMIENTO DE DETERMINADAS ESPECIFICIDADES

La UE se ha caracterizado, desde el principio de su andadura, por buscar unos parámetros jurídicos homogéneos que regulen las relaciones que acontecen en la realidad comunitaria. En este sentido, los Tratados fundacionales de la CEE reflejaron la materialización del sueño europeo, alcanzar la paz y la prosperidad mediante la hermandad de los pueblos de Europa.

Así, el Derecho comunitario se caracteriza por una nítida vocación de universalidad; pues «se configura como un todo»¹ cuyo único fin es la efectiva integra-



ción comunitaria. Aunque las diferentes vicisitudes del paulatino desarrollo del proyecto comunitario, especialmente a raíz de los diferentes procesos de ampliación, han dado lugar a la aprobación de regímenes especiales; esto es, a la «concesión de un 'status' especial a determinados territorios de un Estado miembro, con el fin de acoger de un lado, sus peculiaridades específicas, y de evitar al mismo tiempo, de otro, el perjuicio que supondría para los mismos una integración en la CEE en las mismas condiciones en que lo hace el resto del Estado»².

Estos regímenes especiales se han concebido tradicionalmente como «una excepción a la aceptación y a la aplicación global y uniforme del acervo comunitario»³ que pretende reconocer ciertas especificidades regionales y facilitar la integración de dichos territorios. Por ello, no están catalogados apriorísticamente en las disposiciones comunitarias, sino que resultan del «esfuerzo de mutua cooperación y de adaptación entre las instituciones comunitarias y los Estados miembros»⁴. Un esfuerzo que, en último término, responde a la confirmación de las peculiaridades normativas que tradicionalmente han sido aprobadas en los correspondientes ordenamientos estatales en reconocimiento de específicas singularidades.

En este sentido, centrando la atención en nuestro objeto de estudio, conviene destacar que los regímenes que las instituciones comunitarias han aprobado para determinados territorios insulares se fundamentan, no en la insularidad de éstos, sino en la existencia de un tratamiento diferencial en el correspondiente ámbito estatal. Así, se podría afirmar que no se han aprobado regímenes especiales para territorios insulares que, en definitiva, carecían de un tratamiento diferencial histórico⁵.

No obstante, independientemente del reconocimiento de regímenes históricos que individualizan a determinados territorios insulares en el ámbito comunitario, las instituciones comunitarias han configurado un tratamiento jurídico especial para unos territorios cuya situación de aislamiento requiere la adopción de

* Este artículo pretende examinar cómo se ha configurado el régimen especial de las regiones ultraperiféricas en el Tratado por el que se aprueba una Constitución para Europa. Análisis que únicamente reflexionará sobre los términos en los que el vigente art. 299.2 TCE se ha reflejado en el texto normativo que los Estados miembros de la UE han presentado como la posible Constitución europea. Por tanto, nuestro análisis debe incardinarse en unas coordenadas jurídicas y políticas determinadas; definidas, en su conjunto, por la posibilidad de que el mencionado texto normativo sea objeto de modificaciones que alteren el contenido de los preceptos que vertebran nuestra exposición.

¹ BUENO ARÚS, F.: «Características del ordenamiento jurídico comunitario», AA.VV.: *Estudios de Derecho Comunitario Europeo*, Consejo General del Poder Judicial, 1989, Madrid, p. 188.

² CLAVIJO HERNÁNDEZ, F.: «Territorios con regímenes especiales dentro de la Comunidad. Perspectivas relativas a ciertos territorios o Comunidades Autónomas», en AA.VV.: *La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas*, Generalitat de Catalunya, 1985, p. 122.

³ ASÍN CABRERA, M^a.A.: «La Constitución Europea y el estatuto jurídico de las regiones ultraperiféricas», *Hacienda Canaria*, núm., 12, junio 2005, p. 6.

⁴ *Ibidem*.

⁵ FERNÁNDEZ MARTÍN, F.: *Islas y regiones ultraperiféricas en la Unión Europea*, l'aube éditions, 1999, p. 13.

medidas específicas que faciliten su integración en el proyecto comunitario. Así, las denominadas regiones ultraperiféricas (RUPs) han inspirado un amplio número de decisiones que han pretendido la adaptación del acervo comunitario a sus especiales circunstancias; alumbrando, de ese modo, unas medidas que, consideradas en su conjunto y después de una intensa evolución, han dado lugar a lo que se podría denominar régimen especial ultraperiférico (REU)⁶.

Por tanto, no parece equívoco considerar que, con el transcurso del tiempo, el REU se ha configurado como una solución específica a un problema concreto que padecen determinados territorios. Así, en último término, el tratamiento jurídico diferenciado de las RUPs no se debe simplemente a la admisión, por parte de las instituciones comunitarias, de sus históricas singularidades normativas en los correspondientes ordenamientos estatales. El fundamento del REU, como se explicará, es más rico y complejo. El REU responde a la necesidad de atender, desde las instancias de la UE, a un problema objetivo dentro del proyecto comunitario, la ultraperifericidad. Por ello, el REU no es simplemente un reconocimiento de particularidades jurídicas históricas.

1.2. LA INTEGRACIÓN DE LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS EN EL PROYECTO COMUNITARIO

Los procesos de adhesión de Francia, Portugal y España compartieron una característica común: la negociación de condiciones singulares de integración para determinadas regiones de su territorio que padecen un severo problema de aislamiento, agravado por la existencia de características geo-físicas que dificultan el desarrollo social y económico de dichos territorios. Una combinación de condicionantes cuyas repercusiones han supuesto, históricamente, que en los correspondientes ordenamientos estatales se haya reconocido un tratamiento jurídico y/o político diferenciado.

Las distintas ampliaciones de la UE han significado la incorporación de territorios con un importante retraso socioeconómico respecto a las regiones comunitarias. Sin embargo, la incorporación de las RUPs suponía la consideración de una situación excepcional en el ámbito comunitario, resultado de condicionantes tales como la insularidad, la gran lejanía, la fragmentación y reducidas dimensiones de su territorio, las adversidades climatológicas, el peso demográfico o las peculiaridades paisajísticas y naturales. Unas circunstancias que permiten afirmar que el desarrollo socioeconómico de estos territorios no parece viable, en el contexto del

⁶ El REU ha sido formulado en un informe titulado «El Régimen Jurídico de Canarias como territorio ultraperiférico de la Unión Europea» realizado por Fernando Ríos Rull y quien suscribe, y financiado por el Proyecto Unamuno —aprobado por el Programa de Iniciativa Comunitaria Interreg III-B Azores-Madeira-Canarias—. Así mismo, dichos autores, vid.: «La ultraperifericidad de Canarias y los principios de subsidiariedad y modulación» (en prensa).



mercado común, sin la ayuda de medidas específicas que contribuyan a la superación de la problemática ultraperiférica.

La filosofía política descrita explica el peculiar proceso de integración de las RUPs en el ámbito comunitario. Un proceso que no ha estado exento de cierta polémica. En este sentido, por ejemplo, el régimen del «octroi de mer» de los Departamentos franceses de ultramar fue objeto de intensas discusiones sobre su compatibilidad con las disposiciones comunitarias. No en vano, la Comisión inició un procedimiento por infracción contra Francia con el objeto de suspender dicho régimen; aunque lo abandonó para buscar una solución política que finalmente se aprobaría en virtud de los arts. 227 y 235 TCE, que sirvieron de fundamento jurídico de la Decisión 89/687/CE del Consejo, de 22 diciembre de 1989⁷ (POSEIDOM) y que reconocía el notable retraso estructural de los Departamentos franceses de ultramar como consecuencia de la concurrencia de diversos fenómenos que demandaban el apoyo de la CEE para promover el desarrollo socioeconómico de dichos territorios.

Por su parte, la adhesión de Portugal y España también trajo consigo la incorporación de otros territorios con regímenes especiales —en sus respectivos ordenamientos estatales— que pretendían paliar los efectos de su delicada localización geográfica.

Así, las regiones autónomas portuguesas de Azores y Madeira disfrutaron de condiciones especiales de integración para compensar los problemas derivados de la insularidad, el alejamiento y las dificultades orográficas. Un tratamiento que sería renovado y mejorado a partir del POSEIMA⁸.

Por lo que se refiere a Canarias, procede señalar que el Acta de Adhesión del Reino de España incluía un régimen especial de integración del Archipiélago en la CEE. En este sentido, en virtud del art. 25 de dicha Acta y del Protocolo número 2, en el territorio canario no se aplicó el acervo comunitario en materia aduanera, de política comercial y políticas agraria y pesquera. Si bien, con el tiempo se constató que la fórmula de integración definida al abrigo del citado precepto no era la más idónea para los intereses canarios; por lo que, en 1991, se ideó una nueva fórmula de integración mediante la aprobación del Reglamento 1911/1991, de 26 de junio⁹ y la Decisión 91/314/CE, de 26 de junio, en virtud de la cual se aprobó el POSEICAN¹⁰.

Así, el nuevo marco normativo de 1991 significaba la plena integración de Canarias en el proyecto comunitario aunque en unas condiciones especiales; pues las normas citadas permitían la adopción de medidas específicas que contribuían a la superación de los problemas propios de la ultraperiferia.

⁷ DO L 399 de 22 de diciembre de 1989.

⁸ DO L 171 de 29 de junio de 1991.

⁹ DO L 191 de 29 de junio de 1991.

¹⁰ DO L 171 de 29 de junio de 1991.

2. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS EN LA UE

2.1. FUNDAMENTO DEL REU

No sería apropiado reflexionar sobre el futuro del REU si previamente no se define con cierta precisión su fundamento, pues la reivindicación del desarrollo normativo de un determinado régimen especial exige valorar por qué éste es necesario. Máxime si dicho régimen especial presenta las características del REU y se aplica en la UE, contexto reacio a excepciones que modulen la aplicación del acervo comunitario.

En este sentido, la integración especial de las RUPs en el proyecto comunitario se explica por la concurrencia simultánea de diversos factores cuya gravedad y persistencia condicionan negativamente su desarrollo social y económico. Situación que ha sido denominada como ultraperifericidad.

No obstante, conviene precisar que las siete regiones que hoy se definen ultraperiféricas no están afectadas por los mismos condicionantes. Precisamente por ello, desde su incorporación a la CEE, se adoptaron medidas específicas que atendían por separado a las necesidades de cada una de ellas. Aunque esa disparidad de condicionantes no ha impedido que se identifiquen los rasgos definitorios de la ultraperifericidad. Rasgos esquematizados tradicionalmente en los siguientes puntos¹¹:

1. La integración en un doble espacio geo-económico diferenciado.
2. La muy reducida dimensión del mercado interior local, derivada del volumen de la población.
3. El aislamiento debido a la situación insular o determinada por obstáculos naturales permanentes.
4. Las condiciones geográficas y climáticas que limitan el desarrollo endógeno de los sectores primario y secundario.

Por su parte, la Comisión ha destacado que el estatuto especial de las RUPs en la UE responde a «los principios de igualdad y proporcionalidad, que permiten tratar de manera diferente la situación distinta de estas regiones»¹². Así, advierte la Comisión, dicho estatuto especial permite que los ciudadanos de las RUPs disfruten de «las mismas oportunidades que las que prevalecen en el conjunto de la Unión modulando la actuación comunitaria»¹³.

¹¹ PARLAMENTO EUROPEO, *Informe del Parlamento Europeo sobre el informe de la Comisión sobre las medidas destinadas a aplicar el apartado 2 del artículo 299: Regiones ultraperiféricas de la Unión Europea* (COM (2000) 147 —C5-0247/2000— 2000/2135 (COS)), Comisión de Política Regional, Transportes y Turismo, A5-0285/2000, 12 de octubre de 2000, p. 15.

¹² COMISIÓN EUROPEA, COMUNICACIÓN: «Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas», COM (2004) 343 final, Bruselas, 26 de mayo de 2004, p. 3.

¹³ *Ibidem*.



A la luz de las consideraciones indicadas, cabe afirmar que la existencia del REU se explica por la situación de aislamiento que genera la concurrencia de diversas circunstancias. Si bien, este aislamiento no se traduce únicamente en problemas de accesibilidad que pudieran ser resueltos mediante determinadas medidas especiales en el ámbito del transporte o de los incentivos fiscales para el fomento de la localización de actividades económicas. Por el contrario, la ultraperifericidad también se caracteriza por circunstancias físicas que dificultan el desarrollo interno del mercado. Las reducidas dimensiones de los territorios insulares que integran los archipiélagos, las características paisajísticas y naturales de los mismos, así como su accidentada orografía, complican *in extremis* el desarrollo de aquellas actividades.

Por otro lado, amén de los condicionantes indicados, procede subrayar que éstos tienen una proyección inevitable sobre la vida de los ciudadanos de los territorios ultraperiféricos. Es decir, la ultraperifericidad posee una dimensión social que se caracteriza principalmente por la incidencia del sobrepeso poblacional en el mercado laboral y los servicios públicos. Sin olvidar que el territorio de las RUPs es especialmente sensible a las repercusiones de un crecimiento poblacional vertiginoso; léase, por ejemplo, la expansión inmobiliaria, el incremento de los residuos y el problema de su tratamiento en los territorios reducidos, etc.

Por todo lo anterior, las instituciones comunitarias comprendieron la lógica de las decisiones que Francia, Portugal y especialmente España habían adoptado tradicionalmente a favor de los territorios indicados; por lo que, en coherencia, admitieron la aprobación de medidas especiales de integración con el propósito de respetar el cumplimiento de los valores de solidaridad y justicia que han inspirado la construcción del proyecto comunitario.

Por ende, como acertadamente indicaba la Comisión Europea, es el principio de justicia —entendida en su acepción más clásica— el que constituye la piedra angular del REU. Es decir, una vez que se verificó que determinados territorios de la UE se hallan en una situación de desventaja que objetivamente imposibilita que participen, en condiciones de igualdad con otros territorios comunitarios, en los beneficios del mercado común, es inevitable que se configure un régimen jurídico que atienda las necesidades de dichos territorios. De lo contrario, no sería factible su integración en el proyecto comunitario y no se materializarían los citados valores de solidaridad y justicia.

2.2. EVOLUCIÓN DEL TRATAMIENTO DIFERENCIAL DE LAS RUPs EN EL ORDENAMIENTO COMUNITARIO

Los preámbulos de múltiples normas relativas a la problemática ultraperiférica, sentencias de los órganos judiciales comunitarios, así como una amplia literatura doctrinal han explicado y descrito la evolución del tratamiento diferencial que han recibido las RUPs desde su incorporación al proyecto comunitario hasta la aprobación del art. 299.2 TCE. Por ello, al ser un recorrido perfectamente conocido, únicamente se señalan a continuación las características fundamentales de esa evolución, para profundizar en el análisis de las disposiciones de la pretendida Constitución

europea (en adelante, TCUE) sobre las RUPs, último estadio significativo de la evolución del trato diferenciado de dichos territorios en el ordenamiento comunitario.

2.2.1. *Del Derecho derivado al Derecho originario*

Como se indicó anteriormente, las RUPs han disfrutado de una importante cobertura normativa, desde la efectiva adhesión del Estado correspondiente a la CEE, que ha protegido y amparado las singularidades jurídicas que poseían en sus respectivos ordenamientos estatales.

En efecto, Francia, Portugal y España propusieron en sus negociaciones sobre la adhesión al proyecto comunitario la discusión de las excepciones que se debían aplicar para facilitar la integración de los territorios hoy denominados RUPs. Unas propuestas admitidas por las instituciones comunitarias y que se tradujeron en la posibilidad de que los Departamentos franceses de ultramar, Azores, Madeira y las islas Canarias se incorporaran a dicho proyecto bajo condiciones especiales.

A partir de entonces, ese tratamiento diferencial evolucionaría rápidamente. En este sentido, el ejemplo más evidente se halla en la aprobación de los POSEI poco después de la incorporación de los territorios mencionados. Una consideración que se eleva al máximo exponente si se consideran las implicaciones de dichos Programas y de su legislación paralela; pues, en su conjunto, los actos comunitarios adoptados para facilitar el desarrollo y la integración de las RUPs supondrían que la calificación de «RUP» implicaría un protagonismo especial en la política de cohesión, en la aplicación de las políticas comunes y en la concesión de los préstamos del BEI.

Sin embargo, la evolución de la política comunitaria a favor de las RUPs alcanzaría su punto álgido con la aprobación del art. 299.2 TCE. Así, después de importantes declaraciones políticas anexas a Tratados anteriores, la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam significó que la cobertura normativa descrita se fundamentaría desde entonces en el Derecho originario de la UE, concretamente en el art. 299.2 TCE.

Por tanto, el art. 299.2 TCE puede ser interpretado como una garantía del REU, ya que implica que el Derecho originario de la UE comprende las características de la realidad ultraperiférica y reconoce la necesidad de adoptar medidas específicas que mitiguen los efectos de su aislamiento en el mapa comunitario.

No obstante, la evolución del trato jurídico diferencial que han recibido las RUPs en el ámbito comunitario no se detuvo con la aprobación del art. 299.2 TCE. Por el contrario, el REU ha sido objeto de consideración en diversas ocasiones. No en vano, el Consejo de Sevilla de 2002 concluyó que era preciso profundizar en la aplicación del citado precepto con el fin de presentar «propuestas adecuadas»¹⁴ que,

¹⁴ Apartado 58 de las Conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla de 21 y 22 de junio de 2002.



atendiendo a las necesidades de las RUPs, mejorasen la posición de dichos territorios en la UE.

En este sentido, a mediados de 2004, la Comisión presentó una comunicación en la que se subrayaban tres prioridades de intervención que vertebraban la estrategia de desarrollo de las RUPs. A saber, «la competitividad, la accesibilidad y la compensación de las demás dificultades y la integración en la zona regional»¹⁵.

Finalmente, conviene destacar que la inclusión del REU en las disposiciones de la pretendida Constitución europea constituye el hito más significativo dentro de la evolución de dicho régimen especial. Una valoración que se explica por el interés de consagrar el mencionado REU en el texto constitucional de la UE del siglo XXI.

2.2.2. La realidad ultraperiférica en la Constitución europea

La consideración de cómo ha contemplado la Constitución europea la realidad ultraperiférica constituye un referente inexcusable que debe nutrir la reflexión sobre el desarrollo del REU. En este sentido, las previsiones del TCUE sobre las RUPs reconocen el hecho ultraperiférico como una realidad problemática que merece ser atendida por normas especiales que permitan la adopción de medidas específicas para la superación de la problemática ultraperiférica.

2.2.2.1. Las RUPs en los trabajos preparatorios del TCUE

Como se ha señalado, el REU sólo tiene vocación de permanencia. Es decir, la Constitución europea pudo haber modificado sustancialmente, o derogado, el régimen previsto en el art. 299.2 TCE.

Sin embargo, los trabajos de la Convención siempre destacaron dos cuestiones relacionadas con las RUPs. En primer lugar, éstas poseen una «dimensión única y original en el espacio comunitario»¹⁶. Así, en relación a los objetivos de la política de cohesión de la Unión constitucional, el Comité de las Regiones diferenció tres tipos de territorios que debían ser especialmente atendidos por dicha política: «las regiones con un *handicap* geográfico permanente (islas, montañas, baja densidad de población)»¹⁷, las RUPs y «ciertas regiones que presentan características particulares (ruralidad, periurbanización, regiones transfronterizas)»¹⁸.

¹⁵ COMISIÓN EUROPEA, «Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas», *op. cit.*, p. 4.

¹⁶ Contribution from Mr. Luis Marinho and Ms Pervenche Berès: «Les Régions ultrapériphériques: une dimension unique et originale au sein de l'espace européen», doc. CONV. 527/03, Bruselas, 3 february 2003, (04.02) p. 2.

¹⁷ Texto transmitido por los observadores del Comité de las Regiones a la Convención: «La cohesión territorial», doc. CONV. 754/03, Bruselas, 21 de mayo de 2003 (26.05), p. 4.

¹⁸ *Ibidem*.



En la misma línea, otros trabajos que informaban la actuación de la Convención en materia de cohesión territorial demandaban una atención particular para aquellos territorios que padecían «desventajas geográficas permanentes, entre las que se incluyen las islas, las regiones de montaña y las zonas poco pobladas»¹⁹. Aunque inmediatamente subrayaban que «todo ello, por supuesto, independientemente y sin menoscabo alguno del estatuto constitucional propio y específico en la UE de sus regiones ultraperiféricas, que constituyen un conjunto plenamente diferenciado [...]»²⁰.

En segundo lugar, esa consideración singular y diferenciada de las RUPs en la UE las hacía merecedoras, cuando menos, de un régimen especial de las características del previsto en el art. 299.2 TCE.

Al margen de lo anterior, la trascendencia de la temática ultraperiférica también se manifestó en las diferentes modificaciones del proyecto TCUE. Los ejemplos más significativos se pueden sintetizar en las siguientes referencias:

Las previsiones que hoy recoge el art. III-167 se habían estipulado previamente en el art. III-56; que, en principio, excluía de su ámbito de aplicación a las RUPs²¹. Si bien, el citado art. III-56 terminaría reconociendo compatible con el mercado interior «las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico [...] de las regiones contempladas en el art. III-330, habida cuenta de su situación estructural, económica y social»²². Previsiones que coinciden con lo dispuesto actualmente en el art. 167.3 a), que dispone que serán compatibles con el mercado interior «las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo [...], así como el de las regiones contempladas en el artículo III-424, habida cuenta de su situación estructural, económica y social»²³.

Huelga señalar que las actuales previsiones del art. 167.3 a) son más precisas, en relación a los intereses de las RUPs, que las establecidas en las redacciones anteriores. Un trato sin duda coherente con las indicaciones de las instituciones comunitarias sobre la necesidad de diseñar una estrategia de desarrollo específica

¹⁹ Contribución de D. José Borrell y D. Diego López Garrido: «La Constitución europea y las regiones estructuralmente desfavorecidas (islas, regiones montañosas y regiones con baja densidad de población)», doc. CONV. 694/03, Bruselas, 30 de abril de 2003 (06.05), p. 2.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Aunque la letra c) del apartado 2 del citado precepto disponía que serían compatibles con el mercado interior «las ayudas concedidas con objeto de favorecer la economía de determinadas regiones de la República Federal de Alemania, afectadas por la división de Alemania, en la medida en que sean necesarias para compensar las desventajas económicas que resultan de tal división».

²² Aunque la reorientación de las disposiciones del art. III-56, y la correlativa modificación del art. III-330, se plasmaría en las versiones posteriores del texto definitivo presentado en el Consejo Europeo de Roma el 18 de julio de 2003 (doc. CONV. 850/03).

²³ Las referencias indicadas sobre las regiones de la República Federal de Alemania desaparecen y se diluyen en la redacción del art. 167.3 a); perdiendo así su reconocimiento expreso. Reconocimiento que sí ganan los territorios ultraperiféricos.

que incluyera unas condiciones especiales en la aplicación de la normativa sobre ayudas de Estado con finalidad regional²⁴.

Asimismo, en coherencia con las indicaciones del art. III-56, cabe atender a lo dispuesto en el art. III-330. Precepto que, además, se podría considerar el antecesor del actual art. III-424.

En primer lugar, por lo que se refiere al art. III-330, conviene recordar que el régimen especial de las RUPs en la UE se recogía en el art. III-326, que en esencia reproducía el contenido del art. 299.2 TCE. Si bien, paralelamente a la modificación del art. III-56, el contenido del citado art. III-326 se desplazó al art. III-330.

Al margen de la observación anterior, el análisis del art. III-330 revela dos cuestiones de vital interés para la lectura de las implicaciones del actual art. III-424.

La primera redacción del art. III-330 aludía a los reglamentos y a las decisiones como únicos actos legislativos comunitarios de los que disponía el Consejo para fijar las condiciones de aplicación de las disposiciones constitucionales en las RUPs. Mientras que, según el art. 32 TCUE, los actos legislativos de la Unión podrían ser la ley europea, la ley marco europea, el reglamento europeo y la decisión europea.

Evidentemente, la actual formulación del art. III-424 TCUE proporciona una cobertura más óptima a las necesidades de las RUPs, ya que alude a todos los actos legislativos que pueden ser aprobados en el ámbito comunitario como instrumentos que faciliten su desarrollo. Una previsión coherente con el art. 299.2 TCE y la preocupación institucional sobre el debido desarrollo de dicho precepto.

En segundo lugar, en la descripción de las características definitorias de las RUPs, el citado art. III-330 hacía referencia a la «gran lejanía»; mientras que el actual art. III-424 TCUE sólo menciona la «lejanía». Una omisión que parece irrelevante dado el contexto en el que se debe interpretar pero que, una vez más, obliga a lamentar la falta de precisión en la descripción de la realidad ultraperiférica.

En efecto, aproximadamente desde 1999 se ha advertido que las causas descriptivas de la ultraperiféricidad se citan en el art. 299.2 TCE²⁵ —antes del

²⁴ En este sentido, la Comisión había advertido que «con el fin de garantizar la eficacia y la coherencia de la estrategia de desarrollo en favor de las regiones ultraperiféricas, debe garantizarse asimismo que la situación particular de estas regiones se tiene presente en la revisión de las directrices para las ayudas estatales regionales. [...]», COMISIÓN EUROPEA, «Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas», *op. cit.*, p. 14.

²⁵ Así, por ejemplo, la Comisión ha señalado que «las regiones ultraperiféricas padecen las dificultades específicas enumeradas en el Tratado —lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos, dependencia económica de un reducido número de productos—, factores cuya persistencia y combinación perjudican seriamente su desarrollo», COMISIÓN EUROPEA, «Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas», *op. cit.*, p. 3.

citado precepto, la descripción de tales circunstancias se llevaba a cabo por las disposiciones comunitarias que pretendían salvar los problemas derivados de dicha situación—. Sin embargo, existen diversas declaraciones institucionales sobre la situación de las RUPs que subrayan como características definitorias circunstancias que no se contemplan en el vigente art. 299.2 TCE ni en la redacción actual del art. III-424 TCUE. Así, por ejemplo, se ha advertido la integración en un doble espacio geográfico y económico diferenciado; o los problemas relacionados con el volumen de población y las dimensiones territoriales y estructurales de dichos territorios.

2.2.2.2. Implicaciones de las disposiciones del TCUE sobre las RUPs

Expuestas las consideraciones precedentes, procede destacar las implicaciones más notables de los arts. IV-440, III-424 y III-167.3 a) TCUE, preceptos que articulan el REU en la UE constitucional.

En primer lugar, es preciso señalar que la Constitución europea reconoce expresamente la realidad ultraperiférica y el tratamiento jurídico diferenciado que tradicionalmente han recibido las RUPs como consecuencia de su particular situación en el contexto de la UE.

Por otro lado, en un enfoque global de los preceptos citados destaca la importancia de su ubicación sistemática. En este sentido, cabe subrayar que el art. IV-440.2 —PARTE IV «DISPOSICIONES GENERALES Y FINALES»— dispone que el Tratado se aplicará a «Guadalupe, la Guayana Francesa, Martinica, la Reunión, las Azores, Madeira, y las islas Canarias, de conformidad con lo dispuesto en el art. III-424». Esto es, el citado precepto dispone la plena integración de las RUPs en el ordenamiento comunitario, aunque atendiendo a las particulares previsiones del art. III-424.

Por tanto, la concreción del REU se remite al art. III-424, que se localiza —al igual que el art. III-167.3 a)— en el título VII —«DISPOSICIONES COMUNES»— de la parte III, «DE LAS POLÍTICAS Y EL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN»; una posición que otorga al REU un carácter transversal que permite reivindicar la adopción de medidas específicas que atiendan a las necesidades estructurales del Archipiélago en cualquier ámbito de actuación comunitaria²⁶.

Por lo que se refiere al contenido concreto del REU en la Constitución Europea, cabe señalar que los preceptos mencionados consagran la especialidad normativa de las RUPs; pues, como se desprende particularmente del art. IV-424, el

²⁶ Respecto a la trascendencia de la localización sistemática del REU se recomiendan: ASÍN CABRERA, M^a.A.: «La Constitución Europea y el estatuto jurídico de las regiones ultraperiféricas», *Hacienda Canaria*, núm., 12, junio 2005; ZILLER, J.: «Le statut constitutionnel des régions ultrapériphériques: bien plus qu'une curiosité, un cas exemplaire», ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (dirs.): *Comentarios a la Constitución Europea*, vol. III, Tirant lo Blanch, 2004, entre otros.



Consejo podrá recurrir a cualquier acto legislativo para adoptar las medidas específicas necesarias en cualquier ámbito de actuación comunitaria.

Sin embargo, las expresas referencias del art. III-424 en relación a las ayudas públicas y al acceso a los fondos con finalidad estructural son loables, sobre todo en el contexto de la Unión ampliada, y exigen la concepción del TCUE, al menos, como una declaración política de la UE-25, que debe incidir en la definición de la política de cohesión, en general, y de los Reglamentos de los Fondos Estructurales, en particular.

Finalmente, resta señalar que el art. III-424 reproduce los límites previstos en el art. 299.2 TCE, estableciendo que las medidas específicas que se aprueben en virtud del III-424 no podrán «menoscabar la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico de la Unión, incluidos el mercado interior y las políticas comunes»²⁷.

2.2.2.3. El principio de subsidiariedad en el desarrollo del REU

Al margen de las consideraciones anteriores, es preciso anotar sucintamente una cuestión de indiscutible trascendencia para el interés de los territorios comunitarios, en general, y de las RUPs, en particular. Nos referimos al protagonismo ascendente del principio de subsidiariedad como criterio de delimitación competencial y a su posible incidencia en el desarrollo del REU.

Después del Tratado de Maastricht el principio de subsidiariedad adquirió una notable relevancia como criterio para ordenar la distribución de aquellas competencias que no sean de titularidad exclusiva de la Comunidad con la finalidad de propiciar la mejor consecución de los objetivos pretendidos. En este sentido, la finalidad del mencionado principio se ha identificado con la pretensión de garantizar que las acciones comunitarias se perciban con cierta familiaridad por los ciudadanos; que éstos se sientan partícipes del proyecto comunitario. Un objetivo cuya consecución precisa que las acciones se realicen desde los niveles nacional, regional o local.

En cuanto a la vertiginosa ascensión del principio de subsidiariedad, cabe señalar que el art. I-11- TCUE preceptúa que «el ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad». Así, como preceptúa el tercer apartado del citado artículo, la Unión intervendrá, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, únicamente cuando «los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la

²⁷ Vid. VILLAR ROJAS, E: «Canarias, región ultraperiférica: una explicación del art. 299.2 del Tratado de la Unión Europea», *Estudios Canarios. Anuario del Instituto de Estudios Canarios*, XLV, 2001.

Unión». Disposición que completa el art. 2 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad al advertir que la Comisión, antes de proponer cualquiera de los actos legislativos de la Unión, «procederá a amplias consultas» que deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas.

Procede señalar que las disposiciones normativas citadas únicamente responden a las inquietudes comunitarias sobre la progresiva tendencia a la regionalización y descentralización en el desarrollo del proyecto comunitario. Una tendencia que ha contribuido, según señalaba el Parlamento Europeo, «al éxito de la obra de unificación europea mediante la aplicación del Derecho europeo a escala regional»²⁸; logro que conlleva la necesidad de abandonar «el concepto jerárquico y piramidal del sistema institucional de la Unión»²⁹.

Por tanto, a la luz de las consideraciones anteriores, y por lo que se refiere al específico interés de las RUPs en la aplicación del principio de subsidiariedad, cabe señalar que es preciso que las RUPs puedan gestionar aquellas materias que no se hallan en el ámbito de competencias de titularidad exclusiva de la Unión y que están íntimamente relacionadas con los problemas característicos de la ultraperiferidad. Ésta parece ser la única forma en que se podría actualizar el REU de un modo acorde con el espíritu político más moderno de la UE y que ha inspirado los trabajos de la Convención.

3. UNA REFLEXIÓN SOBRE LAS IMPLICACIONES DEL RECONOCIMIENTO DEL REU EN LA UE DEL SIGLO XXI

Las páginas precedentes sintetizan el fundamento, la relevancia y la evolución de un régimen especial aprobado por las instituciones comunitarias en reconocimiento de una realidad extremadamente singular: la realidad ultraperiférica.

Sin embargo, precisamente las implicaciones del REU han propiciado enconadas discusiones sobre sus expectativas de futuro, no sólo en instancias comunitarias, sino también en el seno de instituciones estatales. Respecto a las primeras, la aprobación del art. 299 TCE supuso la consagración de las especificidades normativas de las RUPs en el Derecho originario de la UE y la correlativa afirmación de su vocación de permanencia. Es decir, si los condicionantes que inciden en el desarrollo social y económico de las RUPs persisten inexorablemente, es coherente que las normas que propician la adopción de medidas específicas que mitiguen sus efectos también existan de forma incondicional.

²⁸ PARLAMENTO EUROPEO, «Resolución sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea», (2002/2141 (INI)), Diario Oficial de la Unión Europea de 14 de enero de 2003.

²⁹ *Ibidem*.



No obstante, las vicisitudes comunitarias podrían modificar o, incluso, derogar las previsiones del art. 299.2 TCE, por lo que resulta de especial interés subrayar la atención que el TCUE presta a las especificidades ultraperiféricas, ya que este segundo reconocimiento de las singularidades normativas de las RUPs puede ser interpretado como una declaración política —mientras la Constitución europea no entre en vigor— que manifiesta la existencia de un auténtico derecho de ultraperifericidad. Un derecho que exige un trato jurídico diferenciado que se fundamenta en la constatación de diferencias, dentro de un contexto homogéneo como es el escenario continental de la UE, en virtud de las cuales sería injusto que no existieran normas que permitieran la aplicación excepcional de las normas generales.

Sin embargo, una vez identificados los sujetos que se benefician del derecho de ultraperifericidad y cuál debe ser la finalidad de éste, es preciso reflexionar sobre cómo ha de articularse en el futuro. Reflexión para la que será preciso tomar en consideración las necesidades actuales de las RUPs a la luz de la «filosofía política» que, después de la Declaración de Leaken, pretende conducir el futuro de la UE en el siglo XXI.

Una reflexión que, por otro lado, obliga a examinar la forma en que debe proyectarse el REU en los correspondientes ordenamientos estatales, pues no sería coherente que las disposiciones comunitarias no tuvieran una lógica continuidad en éstos.

Así, respecto al particular interés de Canarias en el debate sobre el estado de la Nación celebrado en el 2005³⁰, la Resolución número 89 invitaba a reflexionar sobre el desarrollo del REU³¹. Dicha Resolución —independientemente de las diferentes lecturas políticas que suscitó— abogaba por continuar negociando las especificidades del Archipiélago en la UE, aunque subrayaba que dicho proceso de negociación se debía desarrollar al amparo del «nuevo derecho de ultraperifericidad». Una referencia evidentemente ligada a las implicaciones jurídicas y políticas de las disposiciones del TCUE.

Por ende, de la mencionada Resolución se colige que las especificidades de Canarias en la UE son resultado de la negociación del Estado con las instituciones comunitarias; y que actualmente resultaría inconcebible ignorar la dimensión que ha adquirido el tratamiento diferencial de las RUPs en el contexto comunitario. En este sentido, ese nuevo derecho de ultraperifericidad supone la reciente culminación de la evolución del proceso de integración de las RUPs en la UE. Una culminación que debe ser interpretada en un contexto jurídico-político muy concreto, en el que las instituciones comunitarias han constatado la importancia del creciente fenómeno de regionalización y, en consecuencia, han fomentado un espíritu proclive a lo que se podría denominar descentralización del poder en la UE.

³⁰ Para la consideración del Derecho de ultraperiferia en el Debate de la Nación celebrado en el 2006 BOCG, Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 25, de 31 de mayo de 2006.

³¹ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, núm., 98, sesión plenaria núm., 93, celebrada el 21 de junio de 2005, p. 4.932.

El carácter permanente de los condicionantes que generan el aislamiento de las RUPs, y sus problemas de desarrollo, condenan a dichos territorios a una situación de retraso respecto a los territorios continentales. En este sentido, el REU alumbrado por la Constitución europea permite reivindicar la adopción de medidas específicas que contribuyan a invertir los efectos de los condicionantes indicados. Si bien, la diferencialidad de las RUPs no se debe orientar exclusivamente hacia el ámbito fiscal. La situación actual de los territorios ultraperiféricos exige la adopción de otro tipo de medidas. Es decir, resulta preciso respetar y desarrollar la sensibilidad que se despertó durante la gestación de la Constitución europea para considerar en toda su magnitud la problemática ultraperiférica y adoptar las medidas precisas para facilitar la integración de las RUPs y mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos.

La creciente relevancia del principio de subsidiariedad en el contexto jurídico-político antes indicado permite reivindicar que las RUPs asuman una mayor responsabilidad en la definición de las políticas que podrían incidir directamente en los problemas característicos de la ultraperiferia. Así, por ejemplo, ese protagonismo podría darse respecto a políticas relacionadas con el desarrollo de las zonas deprimidas de su entorno, con los problemas derivados del incremento poblacional, el medio ambiente o con los problemas de accesibilidad, comunicación y localización de empresas.

No obstante, ese incremento de responsabilidad no se puede materializar alegando sólo la aplicación del principio de subsidiariedad. Por el contrario, la efectiva realización de los propósitos comunitarios respecto a las RUPs requiere una cobertura normativa muy precisa que abarcaría el estudio de aspectos comunitarios (relacionados principalmente con las libertades fundamentales) y estatales (dentro de los cuales, destaca el tratamiento de las reformas constitucional y estatutaria, por lo que se refiere a Canarias).

