

**LECCION INAUGURAL CENTRO ASOCIADO UNED- TENERIFE**

**CURSO ACADÉMICO 2014/2015**

**CANARIAS y LA UNIÓN EUROPEA**

**Dra. M<sup>a</sup> Asunción Asín Cabrera**

**Profesora titular de Derecho Internacional Privado de la Universidad de La Laguna y Directora Académica del Centro de Documentación Europea de la ULL.**

Sr. Vicerrector de Centros Asociados de la UNED, Excmo. Sr. Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Sr. Concejal del Ayuntamiento de La Laguna de Relaciones con la Universidad, Sra. Vicerrectora de Relaciones Universidad y Sociedad de la Universidad de La Laguna, Sra. Decana de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna, Sr. Director de la Real Sociedad Económica de Amigos del País de Tenerife, Sra. Directora del Centro Asociado de la UNED- Tenerife.

Es para mí un gran honor impartir la lección inaugural del Curso Académico 2014/2015 del Centro Asociado de la UNED de Tenerife (sede La Laguna). Un centro en el que tuve la gratificante experiencia de ser Profesora Tutora de la asignatura de Derecho internacional privado durante 10 cursos académicos y de los cuales guardo muy buenos recuerdos no sólo por la cálida atención recibida por parte del personal y de la dirección del Centro, sino además, por la satisfacción de transmitir mis conocimientos de la asignatura a un alumnado excepcionalmente motivado. Por todo ello, quiero dar muy sinceramente las gracias a la Profesora y directora del Centro, la Dra. M<sup>a</sup> del Carmen Sevilla por la invitación cursada y por la oportunidad de compartir con ustedes algunas reflexiones jurídicas sobre el Estatuto de las regiones ultraperiféricas y en particular de Canarias en la Unión Europea.

De todas las regiones que conforman la periferia de Europa, las que presentan unas connotaciones más singulares son las constituidas por los territorios insulares. En este sentido, la historia y la evolución de la que hoy conocemos como Unión Europea ha demostrado que han sido islas y archipiélagos, los territorios que mayoritariamente más dificultades de integración han presentado en el momento de interponer su candidatura de adhesión el Estado europeo del que dependen jurídicamente. La posición de desventaja estructural que ocupan estos territorios, es un condicionamiento que sin lugar a dudas, ha contribuido al desarrollo de situaciones diferenciales en el marco de la Unión Europea y a un progresivo reconocimiento en el plano institucional europeo.

Desde el punto de vista del derecho de la Unión Europea, los regímenes jurídicos especiales, se caracterizan en su conjunto por suponer una excepción

a la aplicación global y uniforme del acervo comunitario. El Derecho de la Unión Europea no contiene una disposición que regule genéricamente la concesión de un régimen especial. Se trata, por consiguiente, de regímenes jurídicos que no responden a un modelo preconcebido, sino que por el contrario surgen de un esfuerzo de mutua cooperación entre las Instituciones y los Estados miembros de la Unión Europea.

Dentro de este contexto, las regiones ultraperiféricas, integradas casi en su totalidad por islas y archipiélagos, pertenecen a una categoría propia y distinta de la de otros territorios de la Unión Europea. Ello se debe, como expondremos a continuación, a la peculiar situación y al tratamiento específico que gozan estas regiones en la Unión Europea, que han sido calificadas por la propia Comisión de “únicas y complejas”.

El archipiélago canario constituye un caso único y singular en la Unión Europea, dado que desde la incorporación del Reino de España a las Comunidades Europeas en el año 1986, debido a sus particulares condicionamientos físico-geográficos, económicos-fiscales y sociales ha gozado, desde entonces, de un tratamiento especial y diferenciado de las demás colectividades territoriales que conforman el Estado español. Así, uno de los condicionamientos que en mayor medida incidió en la negociación de un régimen jurídico especial aplicable a las islas, fue el peculiar Régimen Económico y Fiscal vigente desde tiempos históricos y cuyos orígenes más remotos se encuentran en la total exención de tributos que al finalizar la conquista, los Reyes Católicos concedieron a la población canaria durante 25 años, con el propósito de estimular el despegue económico de las islas. Un Régimen económico y fiscal que, como es bien sabido, tiene su expresa confirmación en la Disposición Adicional Tercera de la Constitución Española de 1978 y que en la actualidad se encuentra en pleno proceso de reforma.

Haciendo memoria en el tiempo y de manera muy esquemática, podemos observar que tres son las etapas más relevantes a distinguir en el régimen comunitario de las islas Canarias en la Unión Europea.

La primera etapa se remonta al año 1986 y estaba caracterizada por un modelo de integración cuya nota más relevante venía dada por la aplicación de una serie de excepciones y muy en particular, por la exclusión de las islas Canarias del territorio aduanero de la Comunidad Europea y del ámbito de aplicación del sistema común del IVA, así como de la no aplicación de ciertos aspectos de la Política agrícola y pesquera común. La segunda etapa la ubicamos en el año 1989 y se corresponde con la renegociación del régimen comunitario aplicable a Canarias sobre la base del procedimiento de revisión previsto en el entonces, artículo 25.4 de la Acta de Adhesión y que condujo a la opción por un modelo de una mayor integración o de plena integración pero con las adaptaciones necesarias a las singularidades archipiélago. Este modelo

sería el precursor de la tercera y actual etapa caracterizada por la aplicación del régimen de estatuto de región ultraperiférica.

En la actualidad, el Tratado de Lisboa, en virtud del cual se modifica el Tratado de la Unión Europea, y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que ahora pasa a denominarse Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, consolida jurídicamente el estatuto de ultraperiferia y viene a reafirmar en su artículo 349 del TFUE, el modelo de plena integración de las RUPS y, por consiguiente, también, el modelo de Canarias en la propia Unión Europea. Este reconocimiento institucional en el derecho primario de la Unión, no es algo que sucede de repente, sino que es el resultado y fruto de toda una labor de continuidad, de diálogo y de profundización en la acción comunitaria llevada a cabo a favor de estas regiones. Concretamente, si nos situamos en el ámbito de Canarias tendríamos que tener en cuenta por un lado, la acción desarrollada por la Unión Europea, de otro por el Estado español y de manera muy particular por la Comunidad Autónoma de Canarias. Se trata de todo un quehacer conjunto que se ha visualizado claramente en el ámbito comunitario a través de las distintas Comunicaciones que ha ido adoptando la propia Comisión desde el año 2000 hasta el año 2012, relativas a las estrategias de futuro para las RUPS. Estrategias que ya han empezado a desarrollarse y que en estos momentos, también están siendo objeto de negociación, como es la estrategia para las regiones ultraperiféricas en el horizonte 2020. Asimismo, una muestra no menos importante de este quehacer conjunto y de gran interés para el desarrollo de estas regiones es el Memorándum adoptado en la 15ª conferencia de Presidentes de las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea que se celebró en Canarias, concretamente durante los días 14 y 15 de octubre del año 2009 y en el cual se vino a poner de relieve la importancia del enfoque diferenciado en la aplicación de las políticas europeas relativas a las RUPs sobre la base jurídica específica prevista actualmente en el artículo 349 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Las Regiones Ultraperiféricas están formadas, actualmente por un total de nueve territorios 1) Los archipiélagos franceses de Guadalupe y Martinica, las islas francesas de La Reunión y de San Martín, el enclave de la Guayana Francesa y el departamento francés de ultramar de Mayotte 2) Los archipiélagos portuguesas de Azores y de Madeira y 3) El archipiélago español de Canarias. Se trata de unas regiones que constituyen una realidad única, pero a su vez, también, compleja que se caracteriza por la permanencia y acumulación de una serie de limitaciones estructurales: tales como la gran lejanía del continente europeo, la insularidad, su reducida superficie, relieve, climas adversos y dependencia económica de un número reducido de productos; todos ellos factores, cuya persistencia y combinación perjudican gravemente al desarrollo de estas regiones y justifican un tratamiento específico en el seno de la Unión Europea.

Las regiones ultraperiféricas, constituyen por consiguiente, un conjunto de territorios que comparten algunos retos y características comunes, pero que también son muy diferentes entre sí en muchos aspectos, tanto demográficos como económicos y sociales.

Este dato es importante destacarlo, puesto que si bien el calificativo de “ultraperiféricas” ha supuesto para estos territorios un reconocimiento institucional de que se trata de regiones con unos problemas y unas características sui géneris y diferentes de las regiones insulares y de las regiones periféricas continentales, ello no implica que sean iguales y que las medidas específicas que se adopten deban de ser aplicadas globalmente y de forma idéntica a todas ellas.

El contenido del régimen jurídico especial aplicable a las regiones ultraperiféricas, previsto actualmente en el artículo 349 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, autoriza la aplicación de “medidas específicas” a estas regiones y por tanto, les reconoce un tratamiento jurídico particular. La aplicación de estas medidas se refieren en particular, a la política comercial, a la política fiscal, zonas francas, a las políticas agrícolas y pesqueras, a las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales, a las ayudas públicas y a las condiciones de acceso a los fondos estructurales.

Ahora bien, la aplicabilidad de medidas particulares en estas regiones no debe repercutir en desventaja de los Estados miembros de la Unión Europea. Las acciones específicas adoptadas por las instituciones europeas a favor de las regiones ultraperiféricas evidencian la necesidad de ponderar y conciliar las dificultades de la integración de estos territorios con los objetivos generales de la Unión. Tal como se precisa en la cláusula de salvaguardia incluida en el último párrafo del artículo 349 del TFUE, a favor de los intereses de la Unión Europea, **la adopción de las medidas específicas no “deben poner en peligro la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico de la Unión, incluido el mercado interior y las políticas comunes”.**

A estos efectos, uno de los principios claves tomados en consideración a la hora de evaluar la aplicación diferenciada o modulada de lo que se ha venido a llamar “acervo ultraperiférico” en estas regiones, ha sido el principio de proporcionalidad, dentro del cual, los tests de igualdad de oportunidades de los ciudadanos europeos a partir del Derecho a la diferencia y de la justificación de la necesidad objetiva de las medidas a aplicar, juegan un papel esencial en las negociaciones de la adopción de las medidas específicas.

**Otro aspecto importante del régimen jurídico aplicable a las regiones ultraperiféricas y que reviste una gran relevancia para Canarias, concierne a la autorización de la posibilidad de la concesión de ayudas de Estado a las RUPS, independientemente de sus niveles de renta.**

Con carácter general, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea parte de una posición contraria a la concesión de ayudas estatales, si bien prevé la posibilidad de admitirlas con carácter excepcional cuando concurren ciertas circunstancias. Así, el artículo 107.1 TFUE declara con carácter general que serán incompatibles con el mercado interior y por lo tanto, en principio estarán prohibidas, las ayudas otorgadas por los Estados miembros o con fondos estatales en las que concurren tres requisitos: 1) que puedan afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros; 2) que falseen o amenacen con falsear la competencia y 3) siempre que favorezcan a determinadas empresas o producciones. **Como excepción a este principio general, los apartados 2 y 3 del artículo 107 TFUE especifican ciertos casos en los que pueden declararse compatibles con el mercado interior. Uno de estos casos es el previsto en la letra a) del apartado 3 del artículo 107 del TFUE,** en el cual se señala expresamente que: “Podrán considerarse compatibles con el mercado interior: a) las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las exista una grave situación de desempleo, así como las regiones contempladas en el artículo 349 del TFUE (Es decir las RUPS), habida cuenta de su situación estructural, económica y social”.

La autorización de la posibilidad de concesión de ayudas de Estado a las RUPs, independientemente de sus niveles de renta, supone en la actualidad una garantía de continuidad para el Régimen Económico y Fiscal de Canarias y en particular para las medidas de fiscalidad directa, al configurarlo como una ayuda de Estado. Sobre esta cuestión, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha venido a sentar una línea jurisprudencial muy interesante al delimitar en qué casos una medida fiscal puede ser calificada territorialmente no selectiva y por tanto no ser constitutiva de ayuda de Estado. Para ello, ha de tratarse de una decisión adoptada por una entidad que goce de autonomía con respecto al Gobierno Central del Estado miembro y además esta autonomía ha de ser entendida en una triple vertiente: autonomía institucional, autonomía procedimental y autonomía económica. Concretamente nos referimos a la Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de septiembre de 2006 sobre el régimen fiscal de las islas Azores y a la Sentencia de 11 de septiembre de 2008 relativa al régimen fiscal del País Vasco.

Estas sentencias vinieron a abrir una línea nueva de gran interés. En la sentencia de Azores, el Tribunal de Justicia Europeo venía a determinar las condiciones que debe reunir una medida fiscal para no ser considerada territorialmente selectiva. Por el hecho de que una medida fiscal se aplique en un territorio determinado, solo eso no es suficiente para considerar que es territorialmente selectiva. Tal era el caso de Azores. Puede que se aplique en un territorio determinado, pero aparte de ello, debemos considerar si esa medida tiene autonomía institucional, autonomía procedimental y autonomía

económica. Si reúne esas tres características, aunque una medida fiscal se aplique en una isla o en una región concreta, esa medida no es una ayuda de Estado y es un régimen fiscal autónomo. En la sentencia de Azores citada, fue considerada una ayuda de Estado, pero no en la Sentencia de 11 de abril de 2008 relativa al régimen fiscal vasco.

En la actualidad, las medidas de fiscalidad directa como son por ejemplo, la Reserva para inversiones en Canarias o la Zona Especial Canaria, no cumplen los requisitos establecidos por la jurisprudencia comunitaria para eximir su consideración de ayudas de Estado. Desde esta perspectiva, se puede por consiguiente afirmar que gracias al contenido del artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Régimen Económico y Fiscal de Canarias cuenta con una cobertura jurídica importante, pero a mi juicio insuficiente.

Las ayudas de Estado tienen una vigencia temporal limitada en el tiempo. Por consiguiente, ello supone que hay que renegociarlas. De conformidad con lo dispuesto en el ART. 108 DEL TFUE la facultad exclusiva y excluyente de declarar si las Ayudas de Estado son o no compatibles con el Mercado Interior corresponde a la COMISIÓN EUROPEA. “Ni los Estados miembros ni las autoridades nacionales de defensa de la competencia o los jueces nacionales pueden declarar la compatibilidad de una ayuda pública. Solo puede hacerlo la Comisión”.

A este particular, cabe destacar que la Comisión ya ha aprobado las directrices sobre las ayudas estatales para el período 2014-2020 y en particular, por lo que se refiere a la Zona Especial Canaria, la Comisión ha ampliado su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2019.

Pues bien, llegado a este punto de mi intervención, podemos concluir afirmando que es en el marco de estos parámetros jurídicos y muy en particular del artículo 349 del TFUE, donde debemos movernos actualmente de cara a la negociación de estrategias futuras para las RUPS en el horizonte 2020.

Un horizonte, en el que además de lo expuesto, destacaría dos aspectos que me parecen esenciales de la Estrategia conjunta de desarrollo para las RUPs.

El primero de ellos, viene determinado por el cambio de paradigma propuesto formalmente por la Comisión en el que se privilegia la valorización de las potencialidades de las RUPs, principalmente como consecuencia de su localización geográfica extraeuropea que les confiere una situación única en la Unión Europea. Un cambio de paradigma que caracteriza a las regiones ultraperiféricas no sólo por su gran lejanía de Europa, sino por su cercanía a terceros países.

La pertenencia de estos territorios a unas áreas geográficas extraeuropeas propias, muy alejadas del continente europeo pero muy próximas a las zonas del Caribe, América del Sur y África, convierte a las Regiones Ultraperiféricas en fronteras exteriores de la Unión en sus respectivos entornos geográficos, “lo que hace de ellas el punto de llegada y tránsito en las rutas migratorias hacia Europa”, pero al mismo tiempo, las sitúa en una posición privilegiada, en especial por lo que se refiere a sus relaciones económicas, sociales y culturales con terceros Estados vecinos. La necesidad de favorecer la integración con los países de sus entornos, cada uno en su zona geográfica correspondiente: Océano Atlántico (Canarias, Madeira y Azores), Índico (Reunión y Mayotte), Mar del Caribe (Guadalupe, Martinica y San Martín) y América del Sur (Guayana Francesa) se trata de uno de los ejes claves de su estrategia conjunta de desarrollo.

En segundo lugar, debo hacer referencia al refuerzo de la dimensión social del desarrollo de las RUPs y a la lucha contra el cambio climático incorporadas por parte de la Comisión en la Estrategia europea y que recientemente han sido debatidos en el III Foro de Regiones Ultraperiféricas celebrado durante los días 30 de septiembre y 1 de octubre de 2014 en Bruselas.

Un debate que si bien ha supuesto un reconocimiento europeo a la especial gravedad de la situación social y económica que padecen las RUPs, particularmente, como consecuencia de las altas tasas de desempleo, esperamos que no se quede en meras declaraciones de buenas intenciones y que permita contribuir positivamente y eficazmente a la adopción de medidas destinadas a la creación de empleo, a la mejora de la educación y a la integración social, en el contexto socio- económico actual de las RUPs y en particular de Canarias.

**MUCHAS GRACIAS POR SU ATENCIÓN**

