

LAS ISLAS CANARIAS EN LA CONSTITUCION

PROPUESTA DE REFORMA DESDE LA ULTRAPERIFERIA

Antonio Domínguez Vila
Profesor Titular de Derecho Constitucional de la ULL

SUMARIO.-

I.- INTRODUCCION

II.- PRESUPUESTOS PARA LA REFORMA CONSTITUCIONAL

III.- POSIBLES CONTENIDOS DE LA REFORMA

A) LA PERTENENCIA A LA UE Y LA PRIMACÍA DEL DERECHO
COMUNITARIO. LA MENCION DE CANARIAS EN LA CONSTITUCION.

B) ARTICULACION EN LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMIA
EN TRAMITACIÓN

C) CONCLUSIONES DE LA CONFERENCIA AUTONÓMICA “CANARIAS
ANTE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN”

IV.- LA STJUE, DE 15 DE DICIEMBRE DE 2015 (ASUNTO MAYOTTE)

Esta comunicación, acerca de la forma de llevar a cabo la inserción de Canarias, como región ultraperiférica europea, en la posible reforma de la Constitución Española de 1978, forma parte de un trabajo más extenso sobre las posibles reformas a abordar -a juicio de quien suscribe y preferiblemente en varias fases-, de la Constitución Española, que, por su extensión, no cabe este formato.

I.- INTRODUCCION.-

Como expresara el profesor Gonzalez Encinar¹ *“La Constitución es una forma abierta a través de la cual pasa la vida, pero la vida no pasa sin dejar su rastro en la Constitución (2). Cuando en la realidad sociopolítica normada por aquélla se producen transformaciones de una cierta entidad, si la Constitución no cambia en su letra (reforma), cambia en su sentido (interpretación y aplicación) y si no cambia ni en su letra ni en su sentido cambia en su fuerza normativa. La posibilidad de la reforma es, por eso, en potencia, defensa de la Constitución, y el miedo a la reforma es, por tanto, un riesgo para la fuerza normativa de la Constitución. El miedo a la reforma no es ni más ni menos que el equivalente, en el Derecho Constitucional, a la táctica del avestruz.....La Constitución —y si no es otra cosa— nace con una pretensión de vigencia, es decir, de realizar en la realidad del Estado por ella normado y esa pretensión de vigencia, ese carácter normativo de la Constitución, impone también límites al poder constituyente. La realidad política se deja normar hasta cierto punto y sólo hasta cierto punto. La fuerza normativa de la Constitución tiene límites; si el poder constituyente los ignora...*

II.- PRESUPUESTOS PARA LA REFORMA CONSTITUCIONAL-

La evolución de la sociedad española y el relevo generacional operado en la clase política que pilotó la Transición, los hijos de la guerra civil -y no solo generacional sino de altura y calidad política-, ha propiciado que se haya perdido el espíritu dialogante del consenso que sirvió para el buen fin de aquella, cuya mejor plasmación es el vigente texto constitucional. La sociedad española además ha cambiado mucho en estos cuarenta años y el mundo también, por lo que la falta de iniciativas de reforma, o más bien el pavor a que, de abrirse el proceso, no se pudiera cerrar con éxito “por falta de consenso” ha hecho que, incluso durante los periodos de mayora absoluta del PSOE², de 1982 a 1993 (once años) y del Partido Popular de 2000 a 2004 y 2011 a 2015, no se haya planteado ninguna iniciativa en las Cámaras para comenzar el proceso, salvo las reformas puntuales del

¹ GONZALEZ ENCINAR J. *Revista Española de Derecho Constitucional* Año 6. Nútn. 17. Mayo-Agosto 1985, pp 346 y 363.

² Precisamente el PSOE bajo la Presidencia de J.L. Rodriguez Zapatero, Presidente responsable de alguno de los elementos de la crisis del modelo territorial que vivimos, en su primera legislatura, en 2006, solicita el importantísimo Informe al Consejo de Estado, presidido por el eminente profesor Francisco Rubio Llorente. Documento esencial para servir de guía a futuros procesos de reforma.

artículo 13º en 27 de agosto 1992 y del artículo 135º en 27 de septiembre de 2011. Ello ha condicionado a que haya sido el TC el que no solo venga interpretando la Constitución, lo que es precisamente su función constitucional, sino haciendo evolucionar la misma en defecto de la actividad del legislador constituido³, o haya tenido que definir los elementos y límites de la forma territorial del Estado⁴ a falta de un cierre del sistema de descentralización territorial⁵ pues el constituyente en 1978, solo pudo por las circunstancias políticas del momento y, en aras del consenso, expresar las reglas del arranque del mismo.

Pero evidentemente el TC no ha podido llegar más lejos y sustituir *in totum* al legislador constituido en el cierre y definición del Estado autonómico, conforme al paradigma federal, ni en algunas otras cuestiones⁶.

Por ello, en este momento de encrucijada histórica de renovación, so pena de pérdida de nuestra democracia y supervivencia de España tal y como la conocemos, parece llegado el momento de exigir seriamente a nuestros parlamentarios que se afanen a la tarea de abrir el proceso de reforma de la Constitución de 1978⁷. No debe importar la estructura política de grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados, o quizás precisamente por ello, resulta preciso forzar ahora más el consenso los partidos democráticos leales y respetuosos con el sistema constitucional. Algunos profesores han calificado a los procedimientos de reforma de los artículos 167 y 168 como de intangibilidad implícita⁸. Ciertamente es que el procedimiento de reforma agravada del artículo 168 precisa de demasiados requisitos procedimentales y supone un enorme riesgo político para el partido o coalición que gobierne en ese momento, pero hay que perder el vértigo

³ Ejemplo es la STC sobre el matrimonio homosexual

⁴ Para el presidente del Tribunal Constitucional, en conferencia pronunciada en Santa Cruz de Tenerife en el marco de la **Conferencia Autonómica “Canarias ante la reforma de la Constitución”**, celebradas los días 28 a 30 de septiembre de 2016, el TC ha contribuido al desarrollo del estado autonómico en los siguientes temas. i) la noción de autonomía política, ii) la definición de legislación de bases y desarrollo, iii) los principios del ordenamiento del Estado y de los ordenamientos autonómicos, iv) posición constitucional de los Estatutos de Autonomía en el sistema constitucional de fuentes.

⁵ Como expresó el Presidente del TC, en Conferencia ... (ver nota anterior), nuestro Estado tiene un proyecto in fieri y citando a Rubio Llorente en cuanto al proyecto territorial es una constitución abierta.

⁶ Lo mas que ha hecho en algunas ocasiones es llamar la atención al legislador sobre la urgencia de regular un asunto que reiteradamente se le plantea, como en el caso de la STC sobre el régimen jurídico de las Televisiones Locales.

⁷ Como ha dicho el profesor García Roca en “Conferencia ...” no hay que esperar a la previa obtención del consenso para iniciar al proceso, este llega durante el mismo proceso en el dialogo parlamentario.

⁸ Ver conferencias del seminario de Oviedo de FUNDAMENTOS

al abismo, ya que es en el proceso de reforma, ante la situación de supervivencia del España, cuando los partidos constitucionalistas de vocación inequívoca nacional y democrático-representativa (PP, PSOE, Ciudadanos) seguro que formarán un bloque que impedirá la puesta en riesgo del sistema por los grupos nacional-independentistas y la extrema izquierda, totalitaria, comunista y antidemocrática. Como ha expresado Garcia Roca⁹ el consenso nace para practicarlo con los adversarios.

En la Conferencia Autonómica celebrada en Tenerife en el mes de septiembre de 2016, el Presidente del Tribunal Constitucional abordó el problema y propuso algunas reformas que más adelante desgranaremos, pero fue el profesor Garcia Roca quien esbozó algunas cuestiones previas generales a tener en cuenta. A saber: i) que el amplio consenso político preciso para afrontar la reforma con garantías de éxito, dado el complejo proceso de aprobación previsto en el art. 167 y en especial el del 168, no debe de procurarse *ex ante* sino que surgirá en el procedimiento de tramitación parlamentaria., ii) la reforma, como se hace en las democracias mas asentadas, no deberá abordarse sin que antes de la iniciativa propuesta, se hayan elaborado varios informes por comisiones de estudios, comparencias parlamentarias de expertos, informe del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y nuevo informe del Consejo de Estado, con el fin de fundamentar lo mas posible dicha propuesta.¹⁰ iii) en todo caso, praxis política aconseja que la reforma que se aborde no será y no deberá serlo de todos los preceptos necesarios de la misma, al ser la primera vez que en nuestra historia constitucional contemporánea se lleva a cabo de manera pacífica. Lo que aconseja la prudencia de todas formas es que, como mínimo consenso previo entre los partidos democráticos no debe permitirse la conversión de la apertura de un proceso de reforma constitucional para modernizar y adaptar la Constitución de 1978, tras 38 años de experiencia democrática, en un proceso constituyente que genere tal inestabilidad¹¹ que ponga en cuestión la existencia misma de la nación y del sistema democrático. La experiencia comparada y la propia historia española, donde no se han reformado las constituciones sino que se sustituyen previo

⁹ Conferencia Autonómica “*Canarias ante la reforma de la Constitución*”

¹⁰ La reforma es una decisión política no jurídica, como expresan los autores del trabajo **Pautas para una Reforma de la Constitución**, Thomson-Aranzadi, 2012 Pag. 20.

¹¹ España se debe de conducir como un Estado moderno asentado y estable, no se puede olvidar las consecuencias económicas que podría tener una situación de inestabilidad política, no olvidemos que vivimos en gran parte del turismo que busca seguridad, tenemos una deuda externas de casi el 100% del PIB y exportamos productos del sector primario y secundario.

cambio de régimen, golpes de estado o guerra, nos enseña que es más factible llevar a cabo varias reformas parciales, pues una revisión profunda, incluso consensuada puede ser difícil de culminar con éxito y en paz.

III.- POSIBLES CONTENIDOS DE LA REFORMA.-

Se podrían enumerar y clasificar las reformas que entiendo que necesita la Constitución de 1978 en los siguientes apartados:

1) REFORMAS URGENTES:

- La pertenencia a la UE y la primacía del Derecho Comunitario. La mención de Canarias en la Constitución.
- La forma territorial del Estado. Las competencias de las CCAA.-
- La participación de las CCAA en la formación de la voluntad del Estado. El Senado como Cámara de representación territorial
- El sistema electoral general del Congreso
- La Jefatura del Estado y potestades del Rey:

2) REFORMAS NECESARIAS:

- El recurso de amparo como garantía de los DD FF.
- La garantía constitucional de alguno de los Derechos Económicos y Sociales.
- El Consejo General de Poder Judicial
- El papel constitucional del Ministerio Fiscal

3) REFORMAS ACONSEJABLES:

- Refuerzo de la posición constitucional de las administraciones locales
- La investidura del Presidente del Gobierno.
- El control parlamentario del Gobierno en funciones
- Los límites Constitucionales del los RD-Leyes
- El control exclusivo por el TC de los Decretos Legislativos y la articulación de un efectivo y obligatorio control parlamentario una vez realizada la labor delegada
- El artículo 155. La coerción federal.
- El Estatuto de de los parlamentarios y los ministros. El aforamiento.
- La regulación de la iniciativa legislativa popular y la participación ciudadana en la democracia representativa.

--La libertad del mandato representativo del electo frente a los partidos por los que se concurre y grupos políticos parlamentarios.

Comoquiera que el abordar la justificación de cada una de estas cuestiones desborda los límites de una comunicación al Congreso, me limitaré a esbozar la necesidad de que se inserte en el remozado texto constitucional español la posición singular ultraperiferica de Canarias que ya figura en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

1) REFORMAS URGENTES.-

A) LA PERTENENCIA A LA UE Y LA PRIMACÍA DEL DERECHO COMUNITARIO. LA MENCIÓN DE CANARIAS EN LA CONSTITUCIÓN .-

Resulta preciso incorporar al texto constitucional la pertenencia de España a la Unión Europea. El Consejo de Estado en su informe ¹² propone un añadido en el Preámbulo:

PREÁMBULO. La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de:...

Colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra y...

*... **participar activamente en el proceso de integración europea.***

Y la introducción de un nuevo Título [VII bis] u [VIII bis] “*De la Unión Europea*” :

Artículo X bis:

1. España participa en el proceso de integración europea y, con este fin, el Estado español, sin mengua de los principios consagrados en el Título Preliminar, coopera con los demás Estados miembros a través de instituciones

¹² Informe pag. 104

comunes en la formación de una unión comprometida con el Estado de Derecho, la democracia y los derechos fundamentales.

2. La prestación del consentimiento para la ratificación de los tratados a través de los que se lleva a cabo la participación de España en la integración europea requerirá la previa autorización de las Cortes Generales por mayoría absoluta de ambas Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, el Congreso, por mayoría de tres quintos, podrá autorizar la celebración de dichos tratados.

3. Dentro del marco establecido en el apartado 1, los tratados de la Unión Europea y las normas emanadas de sus instituciones en el ejercicio de sus competencias serán aplicables en España en los términos definidos por el propio Derecho de la Unión.

Los autores del informe “Pautas” proponen, sin embargo, además del Preámbulo introducir un nuevo art 9 bis al final de Título Preliminar por la proyección y transversalidad de la integración europea en el resto del texto constitucional. Tal precepto en uno u otro lado conlleva tres efectos: i) dar el máximo de relevancia a la participación española en el proyecto común europeo, ii) integrar el DERECHO. COMUNITARIO en el sistema de fuentes y iii) diseñar un procedimiento para ratificar los Tratados de la UE en España¹³, tal y como prevé el Título XV de la Constitución francesa o el artículo 23 de la alemana. Proponen además la mención expresa del Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Europea de los DDFD en el art. 10.2 y modificar el artículo 53.1¹⁴ de la CE para añadir ambos instrumentos de protección, además de modificar el art. 161 CE para introducir el Convenio Europeo como parámetro de control del TC¹⁵

Otras cuestiones son, la participación de las CCAA en la formación de la voluntad del Estado ante las Comunidades Europeas (**fase ascendente**). El modelo seguido por otros estados europeos descentralizados, como la Constitución Alemana (art 23), Austriaca (23d y e), no es transposable a España pues para su aplicación sería preciso

¹³ Op. cit. Pautas... pag. 30, en la que además se ofrece la alternativa la reforma del art 93 para el tercero de los objetivos. En idéntico sentido se pronunciaron el presidente del TC y el profesor García Roca en la Conferencia citada en septiembre de 2016 en Tenerife.

¹⁴ Además de revisar la actual configuración constitucional del recurso de amparo que ha devenido en inoperante en la garantía de los DDFD por mor de la reforma 6/2007 de la LOTC.

¹⁵ Javier García Roca en el Informe “Pautas...” op. cit. pag

antes la reforma del Senado que lo convirtiera en la cámara de representación territorial al modo de los estados federales.

Se debe recuperar la doctrina del profesor Trujillo¹⁶ sobre la consideración del Senado, como pieza fundamental en la configuración del Estado Autonómico con un cierre de del modelo en clave federal, debe de ponerse en valor ante la actual situación de un escenario, comúnmente aceptado, de necesaria reforma constitucional. Para este el rol de la segunda Cámara en un sistema descentralizado que quiere parecerse al federal no es tanto ser un órgano *de* las CCAA en el Estado, sino un órgano de naturaleza constitucional que integre a las mismas en las políticas del Estado¹⁷ y de Estado, uno de las cuestiones fundamentales de las carencias de un Estado Autonómico debilitado en sus estructuras centrales, como es la integración de los fuertes hechos diferenciales (Cataluña País Vasco) en un proyecto común y reforzamiento de la cohesión político-institucional desde la racionalidad constitucional que no del arbitrio político.

Otra cuestión es la participación de las CCAA en la recepción (**fase descendente**) del Derecho Europeo, **en cuanto la primacía y el efecto directo del Derecho Comunitario sobre el ordenamiento interno**, se lleva a cabo, sin perjuicio de la distribución interna de competencias, de manera que si la influencia de las disposiciones comunitarias en las materias de competencias exclusivas, compartidas con los Estados de la Unión o complementarias y de coordinación (art. 5 TUE y 3 a 6 TFUE) afecta al ejercicio competencial de las CCAA, parece lógico que estas participen de la forma que se determine en la conformación de la posición del Estado ante las instituciones europeas,

¹⁶ Trujillo Fernandez G. “La reforma constitucional y la participación del Senado en las relaciones de colaboración entre el Estado y las CCAA”. Pag 377 y ss **en**

-“La reforma constitucional y la participación del Senado en las relaciones de colaboración entre el Estado y las CCAA”, en Ante el futuro del Senado, Barcelona 1996.

-“Integración constitucional de los hechos diferenciales y preservación de la cohesión básica del estado Autonómico”, en El Estado Autonómico: integración política y eficacia administrativa, INAP 1996.

-“Reflexiones sobre el Senado en 1994”, en

-“Sobre la funcionalidad del Senado en el Estado Autonómico” en Libro conmemorativo del bicentenario de la ULL 1993

-“Homogeneidad y Asimetría en el Estado Autonómico :contribución a la determinación de los límites constitucionales de la forma territorial del Estado”, en DA nº 232-233, 1993.

-“El Estado autonómico en el contexto de las formas estatales europeas”, **en**

-“El desarrollo futuro del estado Autonómico”, en El futuro discurso del poder , Senado 1988.

¹⁷ En el mismo sentido Solozabal Echavarría JJ, en “Las Bases constitucionales del Estado Autonómico”. McGrawHill, 1998 pag 37

en aquellos asuntos que no estén reservados al Parlamento Europeo, donde la ciudadanía dispone de representación democrática directa.

Sin perjuicio de que, en mi opinión, el ejercicio competencial de la UE, conforme a los Tratados, debe conllevar una reconfiguración, por medio de la reforma de la distribución competencial (sobre todo de la exclusividad) previstas en los artículos 148 y 149 de la CE de las materias o sectores del ordenamiento en el derecho interno, además de por la elemental cuestión del perentorio cierre definitivo del modelo de Estado descentralizado.

En el caso concreto de la situación de Canarias respecto a la UE como región ultraperiférica cabe, en la reforma de la CE, (en aplicación de los principios de primacía del derecho comunitario originario y del efecto directo del mismo que enuncian los Tratados y la constante jurisprudencia del TJUE) incluir en una reformulada DA Tercera¹⁸ específica para la CA de Canarias y sus singularidades, más correcta sistemáticamente donde también se recogiera como clausula abierta las singularidades que autoriza el precepto comunitario que la reconoce, o por medio de un precepto específico, como se acordó en la Conferencia citada.

Aunque que el informe del Consejo de Estado de 2006 sobre la posible reforma de la Constitución no es favorable a recoger las singularidades de las CCAA (concierto vasco etc) en la Constitución sino en los EEAA.

El texto que figura en el TFUE es el siguiente:

Artículo 349.

(antiguo artículo 299, apartado 2, párrafos segundo, tercero y cuarto, TCE)

Teniendo en cuenta la situación estructural social y económica de Guadalupe, la Guayana Francesa, Martinica, la Reunión, San Bartolomé, San Martín, las Azores, Madeira y las islas Canarias, caracterizada por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su

¹⁸ Tercera. [Modificación del régimen económico y fiscal de Canarias]

La modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago canario requerirá informe previo de la Comunidad Autónoma o, en su caso, del órgano provisional autonómico.

desarrollo, el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará medidas específicas orientadas, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación de los Tratados en dichas regiones, incluidas las políticas comunes. Cuando el Consejo adopte dichas medidas específicas con arreglo a un procedimiento legislativo especial, se pronunciará también a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo.

Las medidas contempladas en el párrafo primero se referirán, en particular, a las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales de la Unión.

El Consejo adoptará las medidas contempladas en el párrafo primero teniendo en cuenta las características y exigencias especiales de las regiones ultraperiféricas, sin poner en peligro la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico de la Unión, incluido el mercado interior y las políticas comunes.

La modulación de políticas estatales para Canarias, dada su consideración constitucional de región ultraperiférica, partiendo de las ya previstas en el precepto del Tratado que serían:

- políticas aduanera
- política comercial.
- política fiscal
- las políticas agrícola y pesquera
- las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales
- las ayudas públicas
- las condiciones de acceso a los fondos previstos en la legislación de financiación de las CCAA.

B) ARTICULACION EN LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMIA EN TRAMITACIÓN.-

La modulación en el ejercicio competencial exclusivo o compartido de la UE, (Arts. 3 a 6 TFUE) ya se prevé de manera parcial en el proyecto de reforma de su EA que actualmente se está tramitando en el Congreso de los Diputados:

Artículo 3.- Lejanía, insularidad y ultraperiferia.

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

No es exactamente la enumeración de 349 TFUE: *las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales de la Unión*

Artículo 9.- Titulares.

- 1. Las personas que ostentan la condición política de canarios son titulares de los derechos, deberes y libertades reconocidos en la Constitución española, en el presente Estatuto, en el Derecho de la Unión Europea y en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, individuales y colectivos, en particular, en la Declaración Universal de Derechos Humanos.*
- 2. Los derechos reconocidos en el presente Estatuto se podrán extender a otras personas, en los términos que establezcan las leyes.*
- 3. Los poderes públicos canarios están vinculados por estos derechos y libertades y velarán por su protección y respeto, así como por el cumplimiento de los deberes.*
- 4. (Suprimido)*

“libertades”, sobra es un término importado del francés “libertes publiques”. Falta citar el Convenio Europeo de los DDHH y la Carta Europea de los DDFF

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

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

Artículo 164.- Disposiciones generales.

1. En el marco del derecho constitucional a la propiedad privada, la riqueza de Canarias está subordinada al interés general.
2. Las administraciones públicas canarias promoverán el desarrollo económico y social del Archipiélago, instarán al Estado y a la Unión Europea a adoptar las medidas económicas y sociales necesarias para compensar su carácter ultraperiférico y el hecho insular, y favorecerán el equilibrio y la solidaridad entre las islas.
3. La hacienda y el patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias están vinculados al desarrollo y ejecución de sus competencias.

Artículo 165.- Principios básicos.

1. Canarias tiene un régimen económico y fiscal especial, propio de su acervo histórico constitucionalmente reconocido y justificado por sus hechos diferenciales.
2. El régimen económico y fiscal de Canarias se basa en una imposición menor a la del resto del Estado y en las franquicias fiscales estatales sobre el consumo, compatibles con una imposición indirecta singular, reconocida en el Tratado de la Unión Europea, destinada a financiar a la hacienda canaria, a las insulares y a las locales; en el principio de libertad comercial de importación y exportación; en la no aplicación de ningún tipo de monopolio ni de las denominadas accisas comunitarias.
3. El régimen económico y fiscal incorpora a su contenido los principios y normas aplicables que se deriven del reconocimiento del carácter ultraperiférico de Canarias por los tratados y normas de la Unión Europea, con las modulaciones y derogaciones que permitan paliar las características estructurales permanentes que dificultan su desarrollo, en particular en las políticas en materia aduanera, comercial, fiscal, agrícola y pesquera; igualmente la autorización de zonas francas y condiciones de abastecimiento de materias primas y bienes de consumo esenciales; la concesión de ayudas públicas y condiciones de acceso a los fondos con finalidad estructural y a los programas horizontales de la Unión Europea.
4. De acuerdo con las bases económicas del régimen económico y fiscal de Canarias establecidas en el apartado 2 de este artículo, se adoptarán, por las administraciones competentes, medidas específicas en materia turística, energética, medioambiental, industrial, financiera, de transportes, de puertos y aeropuertos y de telecomunicaciones y, en particular, se mantendrá un diferencial fiscal favorable en Canarias respecto al resto del Estado y de la Unión Europea.
5. La Comunidad Autónoma de Canarias tendrá facultades normativas y ejecutivas sobre su régimen especial económico y fiscal en los términos de la normativa estatal.

Artículo 100.- Aplicación y desarrollo del Derecho de la Unión Europea.

1. La Comunidad Autónoma de Canarias, en el ámbito del presente Estatuto, aplica, desarrolla, transpone y ejecuta el Derecho de la Unión Europea.
2. El Parlamento de Canarias emitirá su parecer una vez consultado previamente a la emisión del dictamen de las Cortes Generales sobre las propuestas legislativas europeas, en el marco del procedimiento de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establece el Derecho comunitario, en cuanto afecten a sus competencias, al régimen económico y fiscal o a la condición de Región ultraperiférica.

3. En el caso de que la Unión Europea establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, la Comunidad Autónoma de Canarias puede adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas.

Artículo 101.- Fomento.

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, en las materias de su competencia, el ejercicio de la actividad de fomento, a cuyos efectos podrá otorgar subvenciones con cargo a fondos propios, de acuerdo con los siguientes criterios:

a) En las materias en las que ostenta competencia exclusiva, especificará los objetivos a los que se destinen las subvenciones territorializables de la Administración central y las de la Unión Europea; regulará las condiciones de otorgamiento y asumirá la gestión de su tramitación y concesión.

b) En las materias en las que ostenta competencias de desarrollo legislativo y de ejecución, precisará los objetivos de las subvenciones territorializables de la Administración central y de la Unión Europea, completando las condiciones de otorgamiento, y asumirá la gestión de su tramitación y concesión.

c) En las materias en las que únicamente ostenta competencia ejecutiva, gestionará las subvenciones territorializables, incluyendo su tramitación y concesión.

2. La Comunidad Autónoma de Canarias participa en la determinación del carácter no territorializable de las subvenciones estatales y comunitarias. Asimismo participa, en los términos que fije el Estado, en su gestión y tramitación.

Artículo 174.- Gestión de los fondos europeos.

1. Corresponde en exclusiva a la Comunidad Autónoma de Canarias la gestión, ejecución y, en su caso, la planificación de los fondos europeos destinados a Canarias, en especial de aquellos aprobados en aplicación de criterios de convergencia o derivados de la condición ultraperiférica de Canarias.

2. En especial, corresponden en exclusiva a la Comunidad Autónoma de Canarias las funciones de organismo pagador y la gestión del registro único de operadores del Régimen Especial de Abastecimiento establecido por la Unión Europea, sin perjuicio de la competencia del Estado para emitir los certificados de exención de los operadores con terceros Estados no miembros de la Unión Europea.

3. Los fondos que se reciban en estos conceptos podrán ser modulados con criterios sociales y territoriales por la Comunidad Autónoma de Canarias, dentro del respeto a las normas europeas aplicables.

Artículo 176.- Asignaciones complementarias.

1. Con el fin de garantizar la realización efectiva de los principios consagrados en los artículos 31 y 138 de la Constitución en relación con la lejanía, la insularidad y la condición ultraperiférica prevista en el artículo 3 del presente Estatuto, el Estado

otorgará a la hacienda de la Comunidad Autónoma de Canarias con cargo a sus Presupuestos Generales, las adecuadas asignaciones complementarias que compensen los sobrecostes derivados de la condición ultraperiférica y el déficit en la prestación de los servicios públicos básicos que pueda producirse, en su caso, por el factor poblacional, por razones derivadas de las características diferenciadas de la economía canaria y de la fragmentación territorial.

2. La Comunidad Autónoma de Canarias participará en la determinación anual de la cuantía total del Fondo de Compensación Interterritorial, a la que se refiere el apartado 2 del artículo 158 de la Constitución.

Artículo 195.- Relaciones con la Unión Europea.

1. La Comunidad Autónoma de Canarias participará en las instituciones de la Unión Europea, así como de los diferentes organismos internacionales, en los términos establecidos por la Constitución, el Estatuto de Autonomía, los tratados y convenios internacionales, la legislación aplicable y los acuerdos suscritos entre el Estado y Canarias.

2. Esta participación se producirá, en todo caso, cuando se afecte a su condición de región ultraperiférica o se traten materias como cooperación transnacional y transfronteriza, políticas económico-fiscales, políticas de innovación, sociedad de la información, investigación y desarrollo tecnológico, cuando afecten singularmente los intereses del archipiélago canario.

3. El Gobierno de Canarias formará parte, en todo caso, de las delegaciones españolas ante la Unión Europea cuando se vea afectada su condición de región ultraperiférica.

Artículo 196.- Aplicación y desarrollo del Derecho de la Unión Europea.

1. La Comunidad Autónoma de Canarias, en el ámbito de sus competencias, desarrolla, transpone y ejecuta el Derecho de la Unión Europea.

2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la gestión de los fondos europeos en materias de su competencia.

3. El Gobierno de Canarias informará periódicamente al Gobierno del Estado de las disposiciones y resoluciones adoptadas dentro de las previsiones de los dos apartados anteriores.

4. El Parlamento de Canarias emitirá su parecer una vez consultado previamente a la emisión del dictamen de las Cortes Generales sobre las propuestas legislativas europeas, en el marco del procedimiento de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establece el Derecho comunitario, en cuanto afecten a sus competencias, al régimen económico y fiscal o a la condición de región ultraperiférica.

C) CONCLUSIONES DE LA CONFERENCIA AUTONÓMICA “CANARIAS ANTE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN”.-

En las conclusiones¹⁹ de la Conferencia Autonómica “**Canarias ante la reforma de la Constitución**”, en la que participé, con el equipo organizador y en los paneles de expertos, se enunciaron al respecto de la inserción de Canarias como región ultraperiférica las siguientes:

Primera. Es unánime la identificación de la necesidad de un marco de reforma constitucional apoyado sobre la base de un amplio consenso político, llegando a apuntarse la noción de federalismo asimétrico, que acoja la condición ultraperiférica de las Islas Canarias, lo que debe suponer el reconocimiento de la existencia de hechos diferenciales que singularizan el autogobierno y determinadas instituciones de esta comunidad autónoma.

Segunda. Canarias debe salir reforzada ante un eventual proceso de reforma constitucional, mejorando el anclaje de cuestiones vitales para el desarrollo económico y social del archipiélago.

Séptima. El reconocimiento europeo del estatuto de Canarias como Región Ultraperiférica debe incorporarse a la Constitución española, así como los efectos jurídicos que de tal condición se desprenden, integrando la singularidad de Canarias en el ordenamiento jurídico español. Este reconocimiento debe realizarse, o bien por referencia a las previsiones del derecho primario de la Unión Europea, o a modo de transcripción de lo dispuesto en el artículo 349 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. **Si la reforma constitucional contemplara un eventual Título dedicado a las relaciones con la Unión Europea, ese podría ser el encaje de la ubicación de Canarias como Región Ultraperiférica.**

Octava. La opinión de expertos y expertas es unánime a la hora de expresar la necesidad de que una eventual reforma constitucional aborde la participación de las Comunidades Autónomas en la construcción del Derecho europeo. Es difícil considerar que pueda admitirse y ser reconocida una especial relación de Canarias con Europa, por su condición de región ultraperiférica, sin determinar en paralelo cómo participan las comunidades autónomas restantes. Por consiguiente, es necesario acometer una reconfiguración de la distribución competencial prevista en los artículos 148 y 149 de la Constitución española. **No obstante lo anterior, la Comunidad Autónoma de Canarias es la única región española cuyas características estructurales, sociales y económicas han sido recogidas en el derecho primario de la Unión Europea, precisamente por su condición ultraperiférica.** Ello podría dar lugar a la necesidad de introducir una mención a la descripción de las circunstancias específicas de la única comunidad autónoma que ha sido objeto de atención especial en el Derecho originario de la UE, particularmente después de **la sentencia del TJUE de 15 de diciembre de 2015 (Asunto Mayotte)**. Los expertos han formulado dos propuestas diferenciadas en

¹⁹ <http://canariasenlaconstitucion.es/conclusiones/>

torno a una posible redacción dentro del texto de la Constitución sobre el reconocimiento de la ultraperiferia y sus consecuencias:

- Opción 1: “Teniendo en cuenta la situación estructural, social y económica de las islas Canarias, caracterizada por su gran lejanía, insularidad, fragmentación insular del archipiélago, reducida dimensión, fragilidad del ecosistema, escasez de recursos, y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo, los poderes públicos adoptarán medidas específicas orientadas a superar los condicionantes del desarrollo económico y social de las Islas, procurar la inserción efectiva en el mercado interior de la Unión Europea y compensar los sobrecostes privados y públicos derivados de la condición de ultraperiferia.

Las medidas se referirán, entre otras, a las políticas fiscal y económica, contenidas en el régimen económico y fiscal de Canarias, así como al sistema de financiación de las comunidades autónomas”.

- Opción 2: “Teniendo en cuenta la situación estructural, social y económica de las islas Canarias, caracterizada por su gran lejanía, insularidad, fragmentación interior, reducida dimensión, fragilidad del ecosistema, escasez de recursos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo, los poderes públicos adoptarán medidas específicas orientadas a superar los condicionantes del desarrollo económico y social de las Islas, procurar la inserción efectiva en el mercado interior de la Unión Europea y compensar los sobrecostes privados y públicos derivados de la condición ultraperiférica. Las medidas se referirán, entre otras, a las políticas fiscales y económicas contenidas en el Régimen Económico y Fiscal de Canarias, así como al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.

En el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas se consignarán recursos complementarios suficientes para compensar los sobrecostes públicos derivados de la condición ultraperiférica de Canarias”.

Novena. La reforma constitucional, requeriría, asimismo una revisión extensa y prolija del Estatuto de Autonomía de Canarias. En tal sentido, no debería descartarse una hipotética reconsideración del proyecto estatutario aprobado en 2015, actualmente en fase de tramitación en las Cortes Generales, que pudiera incorporar nuevos elementos, especialmente algunos relativos al Régimen Económico y Fiscal.

Específicamente relativo al Régimen Económico y Fiscal del Archipiélago Canario, las conclusiones de la Conferencia insistieron en la necesidad de su inserción en la Constitución:

Primera. *Puede afirmarse que a día de hoy el REF no se encuentra constitucionalizado, debido a que la Disposición Adicional Tercera no contempla una constitucionalización sustantiva, esto es, una garantía institucional, conteniendo tan sólo una garantía procedimental (Informe del Parlamento de Canarias) pero no garantiza ni blinda la institución como tal.*

Por otra parte, tampoco el art. 138.1 de la Constitución española garantiza institucionalmente el REF, sino sólo la necesidad de compensación del hecho insular, lo cual no es identificable como Régimen Económico y Fiscal de Canarias.

Segunda. *Es necesario, por tanto, reformular el REF en la Constitución española a fin de introducir su garantía institucional, dando nueva redacción de la Disposición Adicional Tercera con el fin de que la misma contemple el reconocimiento y amparo, en sí mismo, del REF.*

Tal inserción podría hacerse de una de estas dos formas:

Primera. *La reformulación constitucional del REF debe hacerse a través de una nueva redacción de la **Disposición Adicional Tercera**: es fundamental mantener la sistemática de las disposiciones adicionales, en paralelismo con el régimen foral de la Disposición Adicional Primera, por cuanto las disposiciones adicionales recogen los “hechos diferenciales”.*

Segunda. *La Disposición Adicional Tercera debe ir acompañada de una remisión expresa al Estatuto de Autonomía de Canarias, norma adecuada para definir cuál es el núcleo esencial del REF, irreductible a la acción del legislador ordinario. Tal núcleo o contenido esencial debe incorporar los siguientes elementos:*

- *El contenido fiscal del REF determina una imposición menor a la aplicable en el resto del territorio nacional, mediante la franquicia fiscal estatal sobre el consumo. La imposición indirecta aplicable en Canarias será de titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias, destinándose su recaudación a la financiación de las Haciendas territoriales canarias.*

- *El contenido económico del REF exige el diseño de una política económica sustentado en la idea de justicia material plasmada en la Constitución, con preferencia por la utilización de políticas de gasto público.*

- *En el marco de la política económica del REF, se adaptarán a las condiciones del archipiélago canario las políticas sectoriales en materia de formación y empleo, turística, energética, de conectividad, medioambiental, industrial, financiera, de transportes, de puertos y de aeropuertos así como de telecomunicaciones, entre otras.*

- *El REF determina un sistema de financiación propio de las Haciendas territoriales canarias.*

- La Comunidad Autónoma de Canarias participa en el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Ambos sistemas, REF y financiación de régimen común de las comunidades autónomas, deben ser considerados de forma independiente.

IV.- LA STJUE, DE 15 DE DICIEMBRE DE 2015 (ASUNTO MAYOTTE).-

La sentencia del TJUE, referida al cambio de consideración de territorio de ultramar a la posición de región ultraperiferica de la isla de Mayotte, situada en el Oceano Indico, se recurren, por el Parlamento y la Comisión, contra el Consejo de la UE por medio de un recurso de anulación (art. 263 TFUE) el Reglamento nº 1385/2013 y la Directiva 2013/62 y la Directiva 2013/64, siendo parte coadyudantes España, Francia y Portugal, países que tiene regiones ultraperifericas, para conseguir la anulación de aquellas normas comunitarias como consecuencia del cambio de estatuto de Mayotte, en el sentido de su modulación temporal y de eficacia al amparo del artículo 349 del TFUE.