

# Asimetría y Constitución.

## Algunas reflexiones en torno al «hecho diferencial canario»

Pedro Carballo Armas  
*Profesor de Derecho Constitucional*  
*Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. CONSTITUCIÓN, ESTADO AUTONÓMICO Y HECHOS DIFERENCIALES. 1. *Estado de las Autonomías y hechos diferenciales*. 2. *Naturaleza, cobertura constitucional y caracterización jurídica del hecho diferencial en la Constitución: la distinción entre simple diferencialidad y hecho diferencial constitucionalmente relevante*.—III. EL HECHO DIFERENCIAL CANARIO. 1. *La condición insular como hecho diferencial*. A) El hecho insular en la Constitución de 1978. La configuración de los Cabildos. B) La incidencia del condicionamiento insular en el Estatuto de Autonomía de Canarias. 2. *El Régimen Económico y Fiscal canario*. A) La Constitución como punto de partida: argumentos para un Régimen Económico y Fiscal diferenciado. B) La configuración del Régimen Económico y Fiscal canario en el Estatuto de Autonomía. C) Canarias y la Unión Europea: las bases para un tratamiento diferencial (la ultraperifericidad).—IV. A MODO DE CONCLUSIÓN.

### I. INTRODUCCIÓN

La distancia que separa las Islas Canarias del territorio peninsular es algo más que un océano de agua y sal. El alejamiento físico, que en algunos períodos de la historia casi significó el olvido, vinculado a la condición archipiélagica y unas precarias condiciones estructurales, dejan al descubierto una situación que pretende convertirse en el papel central de este estudio: la diferencialidad de Canarias; o lo que es lo mismo, su hecho diferencial.

A estas alturas seguramente ya hemos oído hablar en más de una ocasión de los hechos diferenciales: entre otros, el hecho diferencial catalán (*fet diferencial*), la diferencialidad del País Vasco o, incluso, el propio hecho diferencial canario. Pero generalmente, frente a los argumentos *diferenciales*

esgrimidos por catalanes y vascos —cuya naturaleza pretende ser base legítima y suficiente para el activista predicado nacionalista—, la convicción del hecho diferencial canario se ha extendido más bien como una sombra difusa cuyos contornos no han sido siempre bien delimitados —si se nos permite seguir con el símil sugerido—, alargándose o acortándose según ha variado la posición del sol político y socioeconómico.

Pero, ¿en qué consiste la «diferencialidad» canaria? ¿Existe en realidad un marco jurídico-político que nos permita sostener, en rigor, un esquema organizativo diferente al existente en el resto del territorio español en régimen común?

Por supuesto, cada uno de estos interrogantes trae aparejado un mismo objetivo: prestar debida atención al fenómeno de la «diversidad» en la «unidad» de un país como el español, descentralizado y complejo, pero cuyo esquema territorial, pese a algunas dificultades políticas y a ciertas insuficiencias detectadas, ha supuesto una auténtica conquista de la sociedad española.

Tal explicación, sin embargo, no está abonada a una fácil y lineal calificación pues, como casi siempre, cuando se trata de cuestionar argumentos jurídicos, y más aún, definirlos, los forcejeos entre la doctrina científica acostumbran a entrar en juego. Con todo, no se trata de buscar ningún tipo de enfrentamiento académico. Tan sólo construir racionalmente un esquema teórico que permita explicar con base jurídica suficiente la irreductible posición de las Islas Canarias como expresión de una desigualdad simétrica respecto de otros territorios de la geografía española.

Es, precisamente, la comprensión de esta situación diferencial y sus consecuencias en el plano jurídico-político la que motiva suficientemente la búsqueda de respuestas concretas acerca del denominado «hecho diferencial» canario.

## II. CONSTITUCIÓN, ESTADO AUTONÓMICO Y HECHOS DIFERENCIALES

Como de sobras es conocido, después del largo paréntesis constitucional en el que el Estado español se encontró subyugado bajo el férreo régimen dictatorial del General Franco (1939-1975), cuyo ideario en modo alguno permitió un marco pluralista —como tampoco autorizó cualquier definición autónoma—, es aprobada una nueva Constitución española el 27 de diciembre de 1978.

La trascendencia de esta nueva e ilusionante *Ley de Leyes*, como colofón al intenso período de transición política en el que se había aventurado el país —por lo demás, con un consenso más o menos amplio de las distintas fuerzas que componían el espectro político español—, dejaba al descubierto

no sólo un fundamental Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE) con legítima base en la soberanía popular (art. 1.2 CE), sino que añadía, además, una nueva perspectiva de lo que había de ser el nuevo modelo territorial del Estado, encarando, por fin, un problema que los distintos avatares sociales y políticos no habían solucionado o, al menos, no lo habían hecho satisfactoriamente. En efecto, la necesidad de dar una adecuada respuesta a la organización territorial del Estado español intimó a la búsqueda perentoria de una solución global por los distintos compromisarios políticos, quienes, determinados bajo posiciones con predilecciones encontradas, convirtieron la cuestión en uno de los temas más conflictivos que la Asamblea constituyente hubo de abordar<sup>1</sup>. Se trataba, en suma, de superar de una vez por todas la residual estructura franquista que había sumido al país con un lastre excesivamente centralista durante cuarenta años mediante un nuevo modelo descentralizado<sup>2</sup>. Por supuesto, en ello tuvo mucho que ver las reivindicaciones nacionalistas catalanas y vascas, quienes bajo distintas perspectivas clamaban por un autogobierno regional<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Aunque la bibliografía sobre el Estado autonómico es muy amplia, puede verse una introducción general sobre estas cuestiones en E. AJA: *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid, 1999, P. CRUZ VILLALÓN: *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución* (especialmente el capítulo V, págs. 381 y sigs.), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1999; J.F. LÓPEZ AGUILAR: *Estado autonómico y hechos diferenciales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1998; R. MARTÍN MATEO: *Manual de derecho autonómico*, Publicaciones Abellá, 2ª ed., Madrid, 1986; S. MARTÍN-RETORTILLO: *Descentralización administrativa y organización política*, 3 vols., Ediciones Alfaguara, Madrid, 1973; también del mismo autor *et al.*: *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1989; P. PÉREZ TREMPES: *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1987; también del mismo autor «Principios generales de la organización territorial del Estado», en L. LÓPEZ GUERRA *et al.*: *Derecho Constitucional*, vol. II, Tirant lo Blanch, 3ª ed., Valencia, 1997, pág. 285 y ss.; AA.VV.: *Federalismo y regionalismo* (ed. G. TRUJILLO), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979; AA.VV.: *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas: aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, 2 vols., Granada, 1984; AA.VV.: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985; S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, 2 vols., Civitas, Madrid, 1982-1984; C. AGUADO RENO: *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996; E. BARRACHINA JUAN: *Las Comunidades Autónomas: su ordenamiento jurídico*, 2 vols., PPU, 1987; J. RUIPÉREZ ALAMILLO: *La protección constitucional de la autonomía*, Tecnos, Madrid, 1994; F. BALAGUER CALLEJÓN: «La constitucionalización del Estado autonómico», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario de la Universidad de Murcia*, nº 9, 1997, pág. 129 y ss.; J.J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA: *Las bases constitucionales del Estado Autonómico*, McGraw-Hill, Madrid, 1998; J. GARCÍA MORILLO, P. PÉREZ TREMPES y J. ZORNOZA PÉREZ: *Constitución y financiación autonómica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998.

También al respecto, resultan sumamente interesantes los números monográficos sobre el Estado de las Autonomías de las Revistas: *Revista de Estudios Políticos*, nº 46-47, 1985; *Documentación Administrativa*, nº 232-233, 1992-1993; *Autonomías*, nº 1, 1988, y nº 20, 1995; *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 36 (II), 1993, y nº 47 (II), 1997.

<sup>2</sup> Una perspectiva sociopolítica de la época puede verse en M. CLAVERO ARÉVALO: *España, desde el centralismo a las autonomías*, Ed. Planeta, 1983; H. GÓMEZ DE LAS ROCES: *La autonomía a la vista*, Guara editorial, 1978; M. GARCÍA FERRANDO: *Regionalismo y autonomía en España 1976-1979*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1982.

<sup>3</sup> J.J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA: «Nación, nacionalidades y autonomías en la Constitución de 1978. Algunos problemas de la Organización territorial del Estado», *Sistema*, nº 39, 1980, pág. 263 y nota p.p. nº 16. Bajo este argumento el citado autor, siguiendo a ALZAGA, ha venido a señalar que «mientras los nacionalistas catalanes se conformaron con que en la Constitución se garantizase un marco en que cupiese

Es muy posible, también, que en ninguna otra parte del Estado (a excepción de Galicia) se tuviera una idéntica conciencia de las «reivindicaciones históricas» de vascos y catalanes<sup>4</sup>, pero sí parecía haber un concierto generalizado en sustituir decididamente un desfasado e ineficaz centralismo por otro modelo político-administrativo más cercano a los ciudadanos. De hecho, esta directriz se convirtió en la primera expresión política de descentralización, antes incluso de que se aprobara la Constitución, bajo la fórmula conocida como *preautonomías*<sup>5</sup>.

Desde esta perspectiva de integración y a fin de lograr alcanzar los dos objetivos citados: satisfacción de las aspiraciones históricas de catalanes y vascos (y en menor medida, los gallegos<sup>6</sup>) y descentralización política como necesaria palanca para la reforma de las viejas estructuras estatales del pasado, el esquema constitucional quedó fijado (que no concretado) mediante un expreso reconocimiento del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones integrantes de la Nación española (art. 2 CE).

Lo más llamativo, de todas formas, es que la Constitución no traza una definición del modelo territorial de Estado; o dicho de otro modo, no es un modelo constitucionalmente definido: es un modelo *abierto*<sup>7</sup>, *flexible* y *evolutivo*<sup>8</sup>, que deriva de la comprensión de España como una unidad constitucionalmente plural<sup>9</sup>. Pero es más, la Constitución configura la autonomía como un derecho; por tanto, del que pueden disponer o no (principio dispositivo<sup>10</sup>) los entes territoriales preexistentes<sup>11</sup>: las nacionalidades y regiones que conforman el Estado español<sup>12</sup>.

---

un Estatuto como el de 1932; los nacionalistas vascos plantearon la reivindicación de unos derechos históricos entendidos como originarios, esto es, manifestación de un poder soberano propio del pueblo vasco» (O. ALZAGA: *La Constitución Española de 1978*, Madrid, 1978, pág. 821).

<sup>4</sup> Un interesante trabajo en clave histórica de la autonomía en la Segunda República puede consultarse en A. HERNÁNDEZ LAFUENTE: *Autonomía e integración en la segunda república*, Encuentro ediciones, 1980.

<sup>5</sup> Un resumen de dicho período puede verse en E. AJA: *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales...*, págs. 46 y ss.

<sup>6</sup> E. ALBERTÍ: «Estado autonómico e integración política», *Documentación Administrativa*, n.º 232-233, 1992-1993, págs. 225-226.

<sup>7</sup> L. LÓPEZ GUERRA, L., «Modelo abierto y hecho diferencial», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 47 (II), 1997, pág. 103.

<sup>8</sup> E. ALBERTÍ, *op. cit.*, pág. 229.

<sup>9</sup> J.J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA: «El marco constitucional del debate sobre el Estado autonómico español», *Documentación Administrativa*, n.º 232-233, 1992-1993, pág. 77.

<sup>10</sup> Con carácter general, véase P. CRUZ VILLALÓN, *op. cit.*, págs. 396 y sigs.

<sup>11</sup> En este mismo sentido, TOMÁS Y VALIENTE señala que «aunque estrictamente la Constitución no contiene ni configura un mapa autonómico, éste estaba ya prefigurado antes de ella y reconocido de algún modo por ella misma» (F. TOMÁS Y VALIENTE: «La primera fase de construcción del Estado de las Autonomías», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 36 (II), 1993, pág. 60. También, véase L. LÓPEZ GUERRA: «El modelo autonómico», *Autonomías*, n.º 20, 1995, págs. 177 y sigs.

<sup>12</sup> Esta indefinición constitucional del modelo de Estado producto del principio dispositivo y algunas otras técnicas utilizadas en la construcción del edificio autonómico, en palabras de BALAGUER CALLEJÓN, «se nos revelan hoy como instrumentos disfuncionales que han dificultado la configuración de un sistema claro de relaciones ordinamentales e institucionales entre el Estado y las Comunidades Autó-

Si el autogobierno había sido históricamente reivindicado por los nacionalismos periféricos demandando una autonomía peculiar, parece que la sorprendente fórmula integradora de las autonomías pudiera tener utilidad. Pero también al unísono, aunque impregnado en un marco más bien utilitarista<sup>13</sup>, el resto de territorios españoles identificaron la autonomía como una exigencia esencial del nuevo modelo de Estado.

En este escenario nace, pues, el «Estado autonómico» o «Estado de las Autonomías» como cauce de convivencia política e integración de las diversas comunidades que conforman el Estado español<sup>14</sup>.

En definitiva, el constituyente halló una fórmula que por primera vez ha permitido la integración de los distintos territorios (sean éstos «nacionalidades» o «regiones») bajo una legítima e indisoluble unidad —la de la Nación española—, patria común e indivisible de todos los españoles (art. 2.CE). A ello hay que añadir, no obstante, que del marco constitucional no se derivan específicas diferencias entre «nacionalidades» y «regiones» para acceder a la autonomía; es decir, no existe un *numerus clausus*, entre otras cosas, porque tampoco existe ningún precepto constitucional que establezca expresamente cuáles son las «nacionalidades» y cuáles son las «regiones»<sup>15</sup>. Cuestión ésta, por otra parte, que hubiese sido políticamente insostenible<sup>16</sup>.

El modelo, pese a las dificultades políticas mostradas de forma explícita por algunas minorías radicales, puede tildarse de satisfactorio, si bien su acabado definitivo, de momento, parece no haber concluido.

---

nomas. Desde esa perspectiva, han sido perjudiciales bien para el Estado, bien para las Comunidades Autónomas sin que, en el nivel de desarrollo actual del Estado autonómico, se alcancen a ver sus aspectos positivos. Cabe hoy plantearse, a la luz de esos problemas, hasta qué punto se puede mantener la disociación entre un modelo constitucional abierto y un Estado autonómico consolidado en la práctica pero que arrastra un déficit constitucional permanente. En definitiva, cabe plantearse hasta qué punto no es ya una exigencia ineludible la constitucionalización del Estado autonómico» (F. BALAGUER CALLEJÓN: «La constitucionalización del Estado autonómico»..., pág. 130).

<sup>13</sup> Utilizamos aquí la expresión empleada por ALBERTÍ (E. ALBERTÍ, *op. cit.*, pág. 227).

<sup>14</sup> Resulta significativo, si acaso, el pronunciamiento que hace el Tribunal Constitucional (STC 76/83) respecto de la controvertida cuestión sobre «homogeneidad y diversidad», señalando que «...carece de base constitucional la pretendida igualdad de derechos de las CCAA. En realidad éstas son iguales en cuanto a su subordinación al orden constitucional; en cuanto a los principios de su representación en el Senado (art. 69.5); en cuanto a su legitimación ante el T.C. (art. 162.1.A); o en cuanto que las diferencias entre los distintos Estatutos no podrán implicar privilegios económicos y sociales (art. 138); pero, en cambio, pueden ser desiguales en lo que respecta al procedimiento de acceso a la autonomía y a la determinación concreta del contenido autonómico, es decir, de su Estatuto y, por tanto, en cuanto a su complejo competencial. Precisamente el régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio entre la homogeneidad y diversidad del 'status' jurídico público de las entidades territoriales que lo integran. Sin la primera, no habría unidad ni integración en el conjunto estatal; sin la segunda, no existiría verdadera pluralidad ni capacidad de autogobierno, notas que caracterizan al Estado de las Autonomías» (FJ 2º).

<sup>15</sup> J. CORCUERA ATIENZA: «La distinción constitucional entre nacionalidades y regiones en el decimoquinto aniversario de la Constitución», *Documentación Administrativa*, nº 232-233, 1992-1993, pág. 19.

<sup>16</sup> R. BLANCO VALDÉS: «Nacionalidades históricas y regiones sin historia. Algunas reflexiones sobre la cuestión de los nacionalismos en el Estado de las Autonomías», *Parlamento y Constitución*, Anuario nº 1, 1997, Cortes de Castilla-La Mancha & Universidad de Castilla-La Mancha, pág. 45.

## 1. *Estado de las Autonomías y hechos diferenciales*

La exposición anterior nos ha servido para delinear, en una primera aproximación, la estructura territorial del Estado dispuesta al socaire del diseño proyectado por la Constitución. En efecto, de tales consideraciones se deduce un *marco dispositivo* en el texto constitucional cuyo fin no es otro que resolver de una vez por todas —bajo la fórmula de las Comunidades Autónomas— la adecuada integración de las diversas colectividades territoriales. Pero también, al socaire del texto constitucional que, recuérdese, permite una diversidad heterogénea, encuentra su asiento la existencia de ciertas «desuniformidades» o «diferencialidades» que parecen exigir, en consecuencia, un tratamiento diferente. En definitiva, lo que se ha dado en llamar por la doctrina científica «hechos diferenciales».

Y es que, de entrada, la salvaguarda relativa a la diferencialidad puede tildarse como razonable en un contexto constitucional heterogéneo como lo ha sido y sigue siéndolo el español, y por ello parece más que justificada la plasmación de ciertos rasgos distintivos de la diferencialidad de unas Comunidades Autónomas frente a otras en *sede constitucional*. Efectivamente, la Constitución contiene algunas referencias que permiten familiarizarse muy pronto con el encuadramiento del ámbito diferencial: así, por ejemplo, la existencia de una lengua diferente (art. 3.2 CE), de un Derecho civil foral o especial (art. 149.1.8º CE), una atención especial al condicionamiento insular al que se le otorga, incluso, una administración propia en forma de Cabildos o Consejos (arts. 69.3, 138.1, 141.4 y 143.1 CE), o un distingo económico-fiscal de ciertos territorios (DD.AA. 1ª y 3ª CE).

Ahora bien, de cara a la relevancia que de por sí ha de constituir la significación del «hecho diferencial» conviene hacerse eco, si acaso, de que no toda «diferencialidad» o «desuniformidad» se configura *stricto sensu* como un hecho diferencial. Piénsese, por ejemplo, en aquellas diferencialidades provenientes del propio sustrato geofísico como las costas, aguas, o carreteras transcomunitarias que, obviamente, no todas las Comunidades Autónomas pueden poseer; o, en otro plano bien distinto, la posibilidad de que una Comunidad Autónoma asuma competencias en materia de policía autonómica (art. 149.1.29º CE).

Con este planteamiento, trataremos de identificar, pues, el *núcleo básico* de la «diferencialidad»; o lo que es lo mismo, de definir el hecho diferencial *constitucionalmente relevante*<sup>17</sup> o con relevancia en y desde la Constitución.

<sup>17</sup> Utilizamos aquí la expresión acuñada por LÓPEZ AGUILAR (J.F. LÓPEZ AGUILAR, *Estado autonómico y hechos diferenciales...*, pág. 42). También véase al respecto del citado autor: «Constitución, autonomía y hecho diferencial. El Estado autonómico y el «hecho diferencial constitucionalmente relevante», *Cuadernos de Derecho Público*, nº 2, 1997, págs. 25 y sigs.

## 2. *Naturaleza, cobertura constitucional y caracterización jurídica del hecho diferencial en la Constitución: la distinción entre simple diferencialidad y hecho diferencial constitucionalmente relevante*

Como se acaba de señalar, una de las particularidades que permite el contexto constitucional español es precisamente la plasmación de ciertos *hechos diferenciales* como respuesta a la existencia de ciertos distingos derivados de la propia heterogeneidad de las Comunidades que integran el Estado español. Parece claro que los hechos diferenciales son algo más que simples competencias asumidas por las Comunidades Autónomas<sup>18</sup>. Pero la exposición anterior también ha servido para destacar la eventual existencia de otros ámbitos diferenciales que *stricto sensu* no parecen relevantes, o más exactamente, no parece que sean *constitucionalmente relevantes*.

Tal explicación no es sencilla ni pacífica, ni tan siquiera está en nuestro ánimo cerrar el debate jurídico existente acerca de la definición del «hecho diferencial»<sup>19</sup>. Trataremos tan sólo de precisar alguna de las posiciones abiertas en esta materia, intentando asignar al término referido un sentido específico y riguroso, pues su definición ha de ser el punto clave sobre el que pivote y se desarrolle el presente estudio, y cuyo encuadramiento nos conectará con otro ámbito más específico y distintivo: el referido a la configuración del «hecho diferencial canario».

Hechas estas consideraciones, nuestro objetivo ha de centrarse, pues, en desvelar el distingo sustancial que caracteriza al hecho diferencial constitucionalmente relevante. En suma, las notas que lo definen.

Atendiendo a lo indicado, la definición del hecho diferencial puede resumirse en la expresión de LÓPEZ AGUILAR, según el cual los hechos diferenciales constitucionalmente relevantes son aquellos «de los que pueda predicarse directa o indirectamente una conjugación constitucional razonable, de que quepa colegir un mandato de tutela, una «apuesta» o expresión de voluntad constitucional de proteger ese hecho»<sup>20</sup>.

De este modo, resulta claro que no puede ser calificado como «diferencial» cualquier hecho distintivo (piénsese, por ejemplo, en la asunción de competencias en ordenación del litoral por una Comunidad Autónoma cuyos lindes territoriales dan al mar, frente a otra Comunidad del interior que obviamente no necesita asumir tales competencias), como tampoco lo puede ser cualquier prescripción reconocedora de una diferencia que por sí misma resulte ser provisional (por ejemplo, la posesión de un canal de TV o

<sup>18</sup> E. AJA, «La dimensión constitucional del hecho diferencial en el Estado autonómico», pág. 179.

<sup>19</sup> Al respecto pueden observarse diferencias en las tesis expuestas por AJA (E. AJA, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales...*, cit.) o por SEIJAS VILLADANGOS (E. SEIJAS VILLADANGOS: «Una aproximación al «hecho diferencial»: retrospectiva, perspectiva y prospectiva», *Cuadernos Constitucionales de la Catedra Fadrique Furió Ceriol*, Universitat de València, n° 25, 1998, págs. 57 y sigs.).

<sup>20</sup> J.F. LÓPEZ AGUILAR, *Estado autonómico y hechos diferenciales...*, pág. 42.

un cuerpo de policía autonómico). Como tal, todo aquello que no tiene una relevancia constitucional estructural sino episódica, ni tan siquiera en el ámbito competencial, puede invocarse como base suficiente que permita plantear una efectiva teorización sobre los hechos diferenciales constitucionalmente relevantes.

Este planteamiento, que sitúa la efectividad de la teorización alrededor de su vocación de permanencia (por tanto, no episódica), resulta, a nuestro juicio, capital. Pero es más, junto a esta categórica afirmación debe añadirse, sin embargo, que el carácter estructural permanente del hecho diferencial no sólo supone que éste goza de asiento constitucional. Significa, además, que ha de contener una adecuada protección, bien directamente conjugada en la Constitución, o bien mediante el desarrollo de tales principios en el denominado «bloque de la constitucionalidad», tutelando así sus contenidos<sup>21</sup>.

Como resultado de este criterio, podemos entonces afirmar que no es «diferencial», pues no se sitúan en el ámbito referido algunas prescripciones episódicas simplemente «distintas» como puede ser la incorporación a una Comunidad Autónoma de una policía autonómica o la creación de un canal autonómico de TV. Por contra, sí debemos considerar la existencia de un hecho diferencial cuando de ello se deriva específicamente un carácter estructural permanente.

Tal planteamiento, identificador del «núcleo básico del hecho diferencial», nos permite encarar nítidamente la búsqueda de datos distintos y permanentes de la «diferencialidad» en la Constitución. O lo que es lo mismo, nos posibilita el reconocimiento de los hechos diferenciales constitucionalmente relevantes.

Bajo este parámetro, en la medida en que supone una diferencia estructural permanente, sí podemos verificar como «diferencial» el Derecho civil foral o especial (art. 149.1.8ª CE), como también lo es la existencia de una lengua diferente (art. 3.2 CE), el hecho insular y su repercusión en una administración y un espacio electoral *sui generis* (arts. 69.3, 138.1, 141.4 y 143.1 CE), o una situación diferencial en el ámbito económico y fiscal de algunos territorios (DD.AA. 1ª y 3ª CE).

No parece aventurado, por tanto, sostener a estas alturas del debate que la noción de «hecho diferencial» tiene una consecuencia lógica para Canarias, pues la Constitución ubica ciertas notas de «diferencialidad» que repercuten directamente en el archipiélago canario. Así, a primera vista resulta claramente «diferencial» la alusión a la Disposición Adicional 3ª del texto constitucional (un régimen económico y fiscal distinto), e igual alcance se detecta en el reconocimiento del dato insular: se configura éste como elemento capital en el ejercicio del derecho a la autonomía (art. 143.1 CE), se

---

<sup>21</sup> *Ibidem*, págs. 83 a 85.

le presta una especial observancia para garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad (art. 138.1 CE), aparece dotado de una administración propia en forma de Cabildos (art. 141.4 CE), o se constituye en una circunscripción electoral diferenciada en las elecciones de Senadores (art. 69.3 CE).

Tal explicación nos debe llevar, forzosamente, a delimitar todos y cada uno de los perfiles concretos que encierra la «diferencialidad canaria». Y en este marco de análisis trataremos de explicar a continuación en qué consiste exactamente el «hecho diferencial» canario.

### III. EL HECHO DIFERENCIAL CANARIO

La exposición anterior ha servido para aislar de forma abstracta y genérica dentro del texto constitucional aquellos rasgos que, a nuestro juicio, se convierten en la expresión constitucionalizadora de los «hechos diferenciales» o, más exactamente, aquellos que aciertan a caracterizarse como «hechos diferenciales constitucionalmente relevantes».

Sobre esta base, nos corresponde ahora tratar de verificar debidamente todas las cuestiones vinculadas con la interpretación del «hecho diferencial» canario, así como el alcance de los mecanismos con que se sustancia el concierto diferencial canario al amparo de las coordenadas diseñadas no sólo por la propia Constitución, sino también por el Estatuto de Autonomía e, incluso, la compleja normativa de la Unión Europea.

Hechas las advertencias precedentes, el punto inicial de la verificación de los datos concernientes a la existencia de «hechos diferenciales» que afecten a Canarias han de ser rastreados, lógicamente, a la luz del texto constitucional. Ello, por supuesto, sin perjuicio del análisis que también realizaremos sobre el posterior acotamiento en el Estatuto de Autonomía y la regulación comunitaria, así como las leyes de desarrollo que completan la estructura diferencial canaria. Cuestiones todas ellas de las que nos haremos eco detenidamente más adelante.

Pues bien, tal como se acaba de anticipar, y tomando como base el texto de la Constitución, resulta fácil comprobar de una atenta lectura la existencia de un núcleo irreductible que configura la «diferencialidad» canaria. A saber:

a) En primer lugar, la condición insular se antoja como elemento trascendental sobre el que pivota el ejercicio del derecho a la autonomía en dichos territorios (art. 143.1 CE), su particular atención en la garantía y la realización efectiva del principio de solidaridad por parte del Estado (art. 138.1 CE), y la constitución de la isla como circunscripción a efectos de la elección de Senadores (art. 69.3 CE).

b) Estrechamente conectado con el expositivo anterior, en segundo término, la existencia del fondo constante e irreductible plasmado en el dato insular encuentra a su vez proyección en el panorama jurídico-político cuya expresión vendrá dada a través de una administración propia en forma de Cabildos (art. 141.4 CE).

c) Por último, la Constitución trata de caracterizar, en virtud de lo dispuesto en la Disposición Adicional Tercera, algunos datos concernientes al Régimen Económico y Fiscal canario, atribuyéndole —únicamente— que su modificación requerirá previamente un informe de la Comunidad Autónoma o, en su caso, del órgano provisional autónomo.

Hasta aquí, el planteamiento citado revela claramente el núcleo básico de la «diferencialidad» canaria presente en y desde la Constitución. Pero siguiendo este esquema, también existe una profusión de normas que subrayan las señas identitarias de las especificidades canarias dotando de propio contenido y profundidad su *ratio essendi*: el Estatuto de Autonomía y las disposiciones de desarrollo (estatal y autonómica), así como el variado elenco normativo con encaje en el complejo marco de la Unión Europea. De todo ello vamos a ocuparnos en los siguientes epígrafes.

### 1. *La condición insular como hecho diferencial*

El hecho insular ha sido históricamente un elemento utilizado para la justificación de una estructura peculiar que ocupa una posición capital en el entramado político-administrativo de las islas: los Cabildos. Bien por la simple tradición historicista, bien por la utilidad de esta peculiar estructura organizativa como explicación de la articulación administrativa de la isla, lo cierto es que los Cabildos se han manifestado a lo largo del tiempo como las corporaciones idóneas en el plano insular.

En consecuencia, intentaremos subrayar a continuación la importancia de esta especificidad, cuyo encuadramiento nos conecta, como tal, con el reconocimiento constitucional de otro elemento de no menor envergadura: el referido al hecho insular.

Veámoslo.

#### A) El hecho insular en la Constitución de 1978. La configuración de los Cabildos

No figurar el reconocimiento de la condición insular en la Constitución de 1978 hubiera significado, desde luego, un enorme daño a la explicación racional y legítima de la identificación que reporta el hecho insular canario. En efecto, el alcance de esta realidad se conjuga oportunamente en el texto constitucional ofreciendo al respecto importantes postulados:

a) La posibilidad de que los territorios insulares puedan ejercer (como así se hizo) el derecho a la autonomía (reconocido en el art. 2 CE), y

constituirse, por ende, en Comunidades Autónomas conforme a lo previsto en la Constitución y sus respectivos Estatutos de Autonomía (art. 143.1 CE).

b) La configuración de una Administración propia en forma de Cabildos —caso de las Islas Canarias— o Consejos —en el archipiélago balear (art. 141.4 CE)—.

c) La dotación de un mayor relieve garantista, en base a las circunstancias específicas que proporcionan el hecho insular, para la realización efectiva del principio de solidaridad, en conjunción con la observancia de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio (art. 138.1 CE).

d) En el plano electoral también encuentra asiento constitucional el condicionamiento insular, pues altera la correlación circunscriptiva en el proceso electivo de Senadores, implantando a estos efectos en las provincias insulares con Cabildos o Consejos una circunscripción en cada isla o agrupación de ellas (art. 69.3 CE).

e) Por último, la realidad histórica y geográfica del archipiélago canario merece una atención añadida por la Constitución de 1978, por cuanto le reconoce un régimen económico y fiscal cuya modificación requerirá un informe previo de la Comunidad Autónoma o, en su caso, del órgano provisional autonómico (D.A. 3ª CE).

De acuerdo con estas coordenadas, el peculiar condicionamiento insular —por lo que aquí interesa, el posicionamiento insular canario— ha sido concretado en la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma canaria a través de su Estatuto (primeramente mediante la LO 10/1982, y en la actualidad, tras la reforma operada por LO 4/1996) y el legislador estatal (Ley 14/1983, del Proceso Autonómico; Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local; Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General; y Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común) y autonómico (Leyes 8/1986 y 14/1990, reguladoras de las Administraciones Públicas Canarias), cristalizando con ello, desde cualquier ángulo que se observe, el reconocimiento de una realidad no eventual que ha configurado y sigue configurando el posicionamiento del archipiélago canario en el mapa político-administrativo y económico español.

## B) La incidencia del condicionamiento insular en el Estatuto de Autonomía de Canarias

Parece fuera de duda que todo esfuerzo por analizar la naturaleza jurídica del hecho insular (y con ello, la naturaleza institucional de los Cabildos) pasa necesariamente por efectuar un barrido de su posicionamiento a la luz de los principios y reglas contenidos en la *Carta Estatutaria* canaria. Pero con ese mismo objeto, es conveniente añadir que éstos encuentran un

imprescindible desarrollo en otros textos normativos sobre los que se proyecta fundamentalmente el perfil institucional de los Cabildos como una directa consecución jurídica del dato insular.

Partiendo, pues, de los parámetros ofrecidos por la Constitución española, parece evidente que nuestros constituyentes únicamente pretendieron formular los rasgos genéricos que constituyen la expresión jurídica insular. De modo que a partir de ese perfil constitucional fueran el propio poder estatuyente y el legislador ordinario quienes fijaran sus lindes conforme a un amplio elenco de posibilidades.

Conforme a la naturaleza de las cuestiones que venimos argumentando, pasemos a reseñar ahora la concreción del factor insular, tomando como base para ello el texto del Estatuto de Autonomía canario.

De entrada, puede apreciarse que el Estatuto contiene un amplio cauce de reconocimiento sobre el ámbito insular, y de cuyo acopio sistemático podemos obtener los siguientes datos:

a) La comprensión del archipiélago canario en territorios insulares, concretados en siete islas (Gran Canaria, Tenerife, Fuerteventura, La Palma, Lanzarote, Gomera y el Hierro), configurados en su esencia como elementos de su organización territorial (arts. 2, 8, 23.1 EAC), con recursos propios (art. 50 EAC) y, lo que no es poco, se les concede autonomía para el ejercicio de sus intereses propios y de las competencias que se le atribuyan en el marco establecido por la Constitución y su legislación específica, así como aquellas otras que se les transfieran o deleguen por la Comunidad Autónoma (arts. 23.2 y 4, 62.3 EAC).

b) La necesidad de que la Administración Pública canaria opere sin perder de vista en momento alguno el hecho insular, así como que los poderes públicos garanticen, en el marco de sus competencias, el principio de solidaridad (art. 5, 55, 57 EAC).

c) La legítima constitución de los Cabildos como órganos de gobierno, administración y representación de naturaleza bifronte; es decir, intercalados como órganos de la isla y de la Comunidad Autónoma (art. 8 EAC).

d) Asimismo, la participación de los Cabildos en el Parlamento de Canarias a los que se les dota, incluso, de iniciativa legislativa (art. 12.3 y 5 EAC).

e) Por último, la puesta en marcha de una reforma del Estatuto de Autonomía que afecte directamente a las islas requerirá la audiencia previa de los Cabildos (art. 65 EAC).

En síntesis, la Comunidad Autónoma Canaria ha articulado su organización político-administrativa territorial, como no podía ser de otra manera, atendiendo al hecho insular, aunque no olvida, por supuesto, sus *intensidades centrífugas* (su ordenación en dos provincias) ni *centrípetas* (la natural configuración local-municipal).

Así pues, el nivel insular queda perfectamente dibujado en el Estatuto canario, gozando cada isla de plena autonomía para el ejercicio de sus pro-

pios intereses, así como aquellas otras competencias atribuidas dentro del marco estatutario y legal, sin que en ningún caso pueda el poder político apartarse un ápice en su obligación de proveer los medios necesarios para que proporcionen un fondo de solidaridad interinsular.

Del mismo modo, las coordenadas ofrecidas por el Estatuto de Autonomía sitúan a los Cabildos como órganos de gobierno, administración y representación de carácter bifronte, por cuanto éstos se combinan simultáneamente en el plano insular y el de la Comunidad Autónoma <sup>22</sup>.

En definitiva, los Cabildos no ofrecen desperdicio alguno en cuanto a su constitución como referencia específica ligada a la *diferencialidad canaria*. Dato éste que de modo inevitable e imprescindible parte de otro elemento fundamental: el referido al *hecho insular* —condicionante geofísico del que el archipiélago canario no puede escapar y así se ha proyectado a lo largo de su historia—, y que encuentra una oportuna expresión jurídica en el plano local, electoral, económico-fiscal e, incluso, en el ámbito de reforma estatutaria.

Una resumida conclusión se impone de forma necesaria tras la atenta lectura de los datos expuestos: los Cabildos constituyen una Administración específica de las Islas Canarias que razonablemente tienen su razón de ser, pues su núcleo de argumentación reside básicamente en el indisoluble maridaje corporación-isla. En definitiva, los Cabildos obedecen a una simple y eficaz forma territorial (con base geográfica en la isla) de organización económica y político-administrativa condicionada por la realidad insular.

## 2. *El Régimen Económico y Fiscal canario*

### A) La Constitución como punto de partida: argumentos para un Régimen Económico y Fiscal diferenciado

Con anterioridad a la Constitución de 1978, momento en que se plasma por primera vez en el ordenamiento constitucional el reconocimiento del Régimen Económico y Fiscal canario (en adelante, REF), éste había aparecido comúnmente identificado y desarrollado a través de diferentes normativas, de las cuales las últimas y más importantes se configuraron, *primero*,

---

<sup>22</sup> Para un estudio detallado de los Cabildos, véase: M.J. SARMIENTO ACOSTA: *Las Competencias de los Cabildos Insulares*, Ed. del Cabildo Insular de Gran Canaria, Las Palmas de Gran Canaria, 1995; también del mismo autor, «Artículo 22», *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias*, ICAP-Marcial Pons, Madrid, 1996. También puede consultarse el reciente trabajo de G. TRUJILLO: «La Comisión General de los Cabildos Insulares», *Parlamento y Constitución*, Cortes de Castilla-La Mancha & Universidad de Castilla-La Mancha, nº 3, 1999.

Una visión más concreta del modelo diferencial administrativo canario puede consultarse en un excelente trabajo de J. SUAY RINCÓN: «La construcción de un modelo administrativo diferenciado: el caso de Canarias», *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI —Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo—* (coord. Francisco Sosa Wagner), Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

con el Decreto de Bravo Murillo de 1852, y *segundo*, con la Ley 30/1972, de 22 de julio, sobre el Régimen Económico y Fiscal de Canarias<sup>23</sup>. Mediante estos conductos ordinarios venía a regularse con una marcada significación, derivada de las propias peculiaridades del archipiélago canario, un régimen jurídico específico con claras directrices en el terreno fiscal y económico que se advertían cruciales y determinantes en respuesta a los condicionantes que ofrecía la realidad de las Islas Canarias: hecho insular, un emplazamiento geográfico alejado físicamente del centro de decisiones político-administrativo y económico, y un inevitable truncamiento en el acceso a economías de escala.

Todos estos aspectos mencionados, sin duda alguna, colocaban al Poder Central en la obligación de dar respuestas perentorias a la acuciante realidad canaria.

Así pues, con la entrada de una nueva etapa constituyente en el país tras el largo y obligado paréntesis de la dictadura, se planteó desde el Grupo Parlamentario Unión de Centro Democrático la necesidad de reflejar en la nueva *Carta Constitucional* las peculiaridades del REF canario, justificando así, un claro deseo de afianzar —ahora dotada de rango constitucional— las especificidades de su fenómeno diferencial. Se trataba, en suma, de hallar un «hueco» en la Constitución que reflejara la especificidad económico-fiscal canaria.

Con todo, lo cierto es que el camino hacia la constitucionalización de dicha singularidad en la vigente *Ley de leyes* estuvo acompañada de algunos obstáculos que dejaron al descubierto los distintos posicionamientos, perspectivas y predilecciones que sobre el REF canario existían en el seno de las Cortes Constituyentes<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Con la Ley del REF lo que se pretendía, básicamente, era asentar ciertos sectores económicos de las islas (fundamentalmente, agricultura y pesca), así como impulsar el desarrollo del sector industrial. Bajo esa dirección, los resortes jurídicos se concretaron en una fiscalidad diferenciada, el acopio de una política crediticia que incentivara la actividad empresarial, y el mantenimiento de un régimen de libertad comercial.

<sup>24</sup> El punto de partida del *iter parlamentario* en el estadio constituyente, dirigido a reconocer (pues éste ya estaba implantado mediante la Ley 30/72 del REF) en *sede constitucional* el específico REF canario no se encuentra, curiosamente, en la redacción dada al Anteproyecto de la Constitución de 1978, sino que éste aparece, en un primer momento, mediante la introducción en el Congreso de los Diputados de una enmienda (nº 771) presentada por el Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático. En ella, dicho Grupo proponía una Disposición Adicional con el objeto de evitar una derogación constitucional tácita de los regímenes especiales que afectaban desde el pasado a los Cabildos y al REF de Canarias. En definitiva, confirmar en la *Carta Magna* una especialidad distintiva configurada de manera inveterada en la realidad canaria.

Con esta perspectiva, el Diputado Bravo de Laguna Bermúdez intentó ilustrar a las distintas fuerzas de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas el objetivo específico perseguido por su Grupo. Sin embargo, en contra de la tesis defendida por el referido Diputado se alzaron las voces de Fraga Iribarne (Alianza Popular), Peces-Barba Martínez (Grupo Socialista) y Solé Tura (Grupo Comunista), advirtiendo los mismos que, aun reconociendo las especialidades del REF canario, en modo alguno cabía la posibilidad de que éstas pudieran quedar derogadas tácitamente con la promulgación de la Constitución de 1978.

Es preciso destacar, en todo caso, que la Constitución en modo alguno vino a delimitar materialmente el REF, y mucho menos aún, a definirlo, pues éste ya aparecía fijado y perfilado en la Ley preconstitucional 30/1972. Pero lo realmente importante, tal vez, es que la Constitución venía a incorporar una garantía de protección a dicho régimen. Garantía que se reforzaría posteriormente (en los términos que más adelante veremos) con el Estatuto de Autonomía canario <sup>25</sup>.

En todo caso, la modesta notación establecida en la Constitución a propósito del REF canario no encara acertadamente su compleja configuración; o, por decirlo con otras palabras, el constituyente —y su consecuente reflejo en el texto constitucional— se resistió a caracterizar conceptualmente el REF. Tan sólo se limitó a establecer que cualquier modificación del referido régimen requeriría de modo ineludible un informe previo de la Comunidad Autónoma o, en su caso, del órgano provisional autonómico (D.A. 3<sup>a</sup>).

Ahora bien, independientemente de las afirmaciones establecidas en el texto constitucional, la justificación de un REF diferenciado para Canarias se contiene en una serie de principios o factores determinantes cuya conjunción ha sido puesta de manifiesto por ESPINO ROMERO, apelando con ello a la desmitificación de la aureola que tradicionalmente ha acompañado al archipiélago canario como «islas afortunadas» <sup>26</sup>.

---

A pesar de esta disidencia, respaldada por todos los Grupos, el proponente y su Grupo Parlamentario optaron directamente por la vía de retirar dicha enmienda, no sin antes dejar constancia en el *Diario de Sesiones* de sus reservas ante la hipotética posibilidad de recurrir ante el Tribunal Constitucional.

No obstante, y pese a esta implícita y casi sorprendente desautorización, las cosas cambiarían radicalmente en la tramitación del texto constitucional a su paso por el Senado. En efecto, en la Cámara Alta se dio *chance*, esta vez con éxito, a tres enmiendas (núms. 233, 968 y 972), todas ellas con idéntico criterio al defendido en primera instancia en el Congreso de los Diputados y cuyo fundamento no era otro que implantar plenamente en el texto constitucional el distintivo REF canario. Con estas razones específicas, pues, se pronunció el Senador Galván González (Grupo Unión de Centro Democrático), y esta vez sí obtuvo eco la tesis «singularista» canaria.

Al final, el texto aprobado por el Senado cambiaría ligeramente su redacción, quedando definitivamente confirmado como la Disposición Adicional 3<sup>a</sup> de la Constitución bajo el tenor literal siguiente: «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».

<sup>25</sup> A esta conclusión llega igualmente el Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias n<sup>o</sup> 65/1994, al referir que «la delimitación o perfil del REF ha sido fijado, primero, por la Ley 30/72, de 22 de julio, sobre Régimen Económico Fiscal de Canarias; posteriormente, por la Constitución, cuya disposición adicional tercera, (...), incorporó una garantía de protección de la mencionada institución; garantía constitucional que se reforzó con la estatutaria (art. 45 EACan) desde el momento en que la norma institucional básica de esta Comunidad Autónoma incorporó a su contenido las bases del REF, así como un régimen específico de garantía cuando se tratare de modificarlo, de conformidad con la disposición adicional constitucional señalada; por último cierra el elenco de normas delimitadoras o reconocedoras de la institución la Ley 20/1991, de 7 de junio, de Modificación de los Aspectos Fiscales del REF de Canarias, norma que ha sido sucedida por otras reguladoras de aspectos específicos, tal como la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales, así como el Decreto 1623/1992, de 29 de diciembre, de desarrollo de la misma» (Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias n<sup>o</sup> 65/1994..., pág. 109).

R. ESPINO ROMERO: «Artículo 45», *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias...*, pág. 1034.

Bajo esta fisonomía, los postulados a propósito de la «problemática canaria» se sustentan en un *hecho geográfico diferencial* que, en líneas generales, conforma cada uno de los estructurales rasgos específicos en los que se desenvuelven las Islas Canarias.

El primer rasgo, por supuesto, es la insularidad (y adicionalmente, su fragmentación archipelágica). Hecho éste que configura un primer argumento potenciador de un REF específico, por cuanto la discontinuidad territorial del archipiélago provoca serias limitaciones y desventajas en el marco del Estado español.

Bajo el mismo rumbo, en segundo lugar, la reafirmación de aportar un tratamiento diferencial encuentra sobrada justificación en las escasas posibilidades de crecimiento económico de las Islas Canarias, pues su *pequeñez* económica, a la que hay que añadir las precariedades en recursos convencionales (suelo, agua y recursos energéticos tradicionales), condiciona notablemente las expectativas de desarrollo económico.

Por último, la plataforma diferencial canaria encuentra su explicación en su emplazamiento ultraperiférico o de lejanía física, tanto de los mercados económicos y tecnológicos más importantes, como de los centros políticos de decisión que afectan a los intereses canarios. Lo que constituye, sin duda, un importantísimo factor potencial que ayuda a argumentar la necesidad distintiva del REF canario<sup>27</sup>.

Sea como fuere, los argumentos justificativos del REF canario que aquí han sido recalcados, y la opción del constituyente de darle rango constitucional, junto a la exigencia constitucional de que el Estado español atienda en particular las circunstancias del hecho insular (arts. 138.1 *in fine* y 139. 1 y 2 CE), no resultan ociosos. Pues el acuñamiento constitucional de estas especificidades indefectiblemente constituye un auténtico marco garante frente a otros principios genéricos consagrados en el texto constitucional; concretamente, el principio de solidaridad entre nacionalidades y regiones (arts. 2 y 138.1 CE), así como la prohibición de que los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas puedan implicar privilegios económicos o sociales (art. 138.2 CE).

Dicho esto, y de acuerdo con los argumentos expuestos, lo que resulta obvio es que el REF deja al descubierto una *dificultad objetivada y de orden estructural*<sup>28</sup> propia de las Islas Canarias que deriva de una serie de factores

<sup>27</sup> En opinión de ESPINO ROMERO, existe otra suerte de factores complementarios que condicionan la caracterización singular del archipiélago canario. Así, las diferencias existentes en el tamaño, relieve, clima, vegetación y recursos naturales de cada una de las islas (y dentro de ellas, sus comarcas), generan grandes contrastes internos que repercuten directamente en la presencia de activos y pasivos para la producción de bienes y servicios; o la existencia de una *geografía humana singular* en lo demográfico, lo económico y lo político (R. ESPINO ROMERO, «Artículo 45», *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias...*, pág. 1033).

<sup>28</sup> Esta expresión, acuñada por LÓPEZ AGUILAR, justifica el reconocimiento del REF y, por tanto, su plena adecuación y aplicación como un hecho constitucionalmente relevante al hilo de una realidad insular que empece la integración de los mercados, o la libre circulación de personas y bienes, o las eco-

fundamentales: el hecho insular y archipiélagico, el reducido tamaño de las islas (con una directa incidencia en las posibilidades de crecimiento económico), y su localización ultraperiférica (alejadas físicamente de los mercados económicos importantes y los centros de decisión política que le atañen).

La conjunción de todas estas circunstancias, como se acaba de decir, constituyen argumentos de sobra para fundamentar la implantación, o mejor, el mantenimiento —como así ha sido a lo largo de la historia— de un REF para Canarias que altera la correlación general establecida en la Constitución. Si bien, no se olvide, en modo alguno constituye Derecho foral, sino simplemente, Derecho público económico del Estado<sup>29</sup>.

Pero vayamos por partes. Lo único que reporta la Constitución con respecto al REF canario es asegurar que su modificación necesitará ser previamente informada por la Comunidad Autónoma canaria o, en su caso, por el órgano provisional autonómico. Por tanto, nada se dice respecto a su contenido material. Y en esa dirección, será el Estatuto de Autonomía canario quien en su justa medida proyecte la auténtica dimensión sustantiva del REF.

En definitiva, la Constitución no resuelve definitivamente la singularidad «económica y fiscal» canaria. Tan sólo reconoce la existencia permanente de un REF en Canarias cuya modificación requerirá ineludiblemente un trámite previo de informe de la Comunidad Autónoma (sin explicitar siquiera el alcance y los efectos de dicho informe). De este modo, serán: *primero*, el Estatuto de Autonomía en cuanto conformante del *bloque de la constitucionalidad* (sin olvidar el perfil ya existente en solución temporal por la Ley 30/1972 del REF, posteriormente, como veremos, derogada por las Leyes 20/1991 y 19/1994); y *segundo*, las distintas leyes de desarrollo en materia económico-fiscal, las cuales, en clara consonancia, llenarán el REF de contenido a fin de superar todos aquellos obstáculos que puedan impedir una adecuada integración del archipiélago en los mercados, la libre circulación de personas y bienes, y las economías de escala. Todos estos elementos se conjugan, en suma, para conseguir el «equilibrio económico» defendido en y desde la Constitución.

## B) La configuración del Régimen Económico y Fiscal canario en el Estatuto de Autonomía

Como se acaba de decir, el reconocimiento constitucional del REF, por supuesto, está ahí: se encarga comedidamente de manifestar que todo trámite de modificación operativa sobre el mismo necesita preceptivamente de

---

nomías de escala, «imprescindibles todas ellas para ese «equilibrio económico» al que apunta la Constitución» (J.F. LÓPEZ AGUILAR, *Estado autonómico y hechos diferenciales...*, pág. 222).

<sup>29</sup> *Ibidem*, pág. 47.

un informe previo de la Comunidad Autónoma (en la realidad actual, ya no cobra sentido el órgano provisional autonómico, por lo que en adelante lo omitiremos).

Así que, desde ese escrupuloso respeto constitucional, ha sido el Estatuto de Autonomía canario (primeramente mediante la LO 10/1982 —*ex art. 45*—, y en la actualidad, tras la reforma operada por LO 4/1996, por el art. 46), el legislador ordinario (en un primer momento con la Ley 30/1972, superada posteriormente con las Leyes 20/1991 y 19/1994), y las diversas «normas de encaje» del archipiélago, como consecuencia de la integración del Estado español en un ente supranacional complejo como la Unión Europea (cuestión de la que nos ocuparemos después), quienes han contorneado la especialidad económica y fiscal canaria con un contenido preciso y han desarrollado sus diversos aspectos <sup>30</sup>.

Veamos, pues, cuál ha sido la configuración que ha delineado la *Carta Estatutaria* canaria.

a) En primer lugar, el Estatuto perfila escuetamente el REF, fundamentalmente en base a la libertad comercial de importación y exportación, en la no aplicación de monopolios y, por último, en franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo (art. 46.1).

b) En segundo término, y con carácter genérico, declara que dicho régimen incorpora decididamente a su contenido todos aquellos principios y normas aplicables como consecuencia del reconocimiento del archipiélago como región ultraperiférica dentro del concierto de la Unión Europea (art. 46.2).

c) La *Carta Estatutaria* también aprecia muy significativamente, en tercer lugar, la necesidad de que cualquier modificación del REF —en directa consonancia con lo dispuesto en la D.A. 3<sup>a</sup> de la Constitución— sea informada previamente por el Parlamento de Canarias (art. 46.3). Pero retoma esta situación, ya especificada en el texto constitucional, con una nueva lectura; concretamente, que para que dicho informe sea favorable deberá ser aprobado por las dos terceras partes de sus miembros (en la actualidad, cuarenta de los sesenta diputados que conforman el arco parlamentario de

<sup>30</sup> Con carácter general, véase A. BERNAL: «En torno al hecho económico diferencial canario», *Canarias ante el cambio*, Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de La Laguna, Banco de Bilbao en Canarias, Junta de Canarias, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de La Laguna, Santa Cruz de Tenerife, 1981, págs. 25 y sigs.; F. CLAVIJO HERNÁNDEZ: «El Régimen Fiscal de Canarias», *Documentación Administrativa*, n.º 181, 1979, págs. 711 y sigs.; del mismo autor y A. YANES: «La entrada de España en el Mercado Común y la Disposición Adicional Tercera», *Canarias ante el cambio...*, págs. 215 y sigs.; A. GÉNOVA GALVÁN: «El Régimen Económico-Fiscal canario ante la Constitución de 1978: Análisis jurídico de la Disposición Adicional tercera», *Revista de Estudios de la Administración Local*, n.º 218, 1983, págs. 261 y sigs.; S. MAURICIO SUBIRANA: «Artículo 45», *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias...*, págs. 1011 y sigs.; S. MAZORRA MANRIQUE DE LARA, S.: «Artículo 45.1», *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias...*, págs. 1040 y sigs.; J. PÉREZ HERNÁNDEZ: «Una trayectoria irregular: la aproximación de Canarias a la Comunidad Europea», *Canarias ante el cambio...*, págs. 205 y sigs.; G. TRUJILLO: «Autogobierno y Constitución: las singularidades constitucionales canarias y sus implicaciones en la conformación estatutaria del Autogobierno», *Canarias ante el cambio...*, págs. 159 y sigs.

Canarias). Y este distingo resulta sustancialmente relevante, pues la vinculación del informe del Parlamento canario, como garante formal, se desdobra en dos vertientes imprescindibles:

1. La exigencia —por reiteración de lo dispuesto en la D.A. 3ª de la Constitución, y cuya omisión determinaría su inconstitucionalidad— de que cualquier modificación del REF haya de ser informada previamente por el Parlamento.

2. Determinando de forma imperativa la obtención de una mayoría cualificada (2/3 de los componentes de la Cámara legislativa canaria). Precisamente, este último aspecto añade, a nuestro juicio, ciertos efectos perturbadores. Pues, por un lado, no se desprende que dicho informe, caso de ser aprobado, produzca efectos jurídicos vinculantes para las Cortes Generales; y, por otro lado, se desconoce el alcance, al menos de momento, de un eventual «truncamiento» de modificación del REF si éste no es aprobado en el referido trámite previo —no se olvide, de información— por la mayoría exigida de los dos tercios de los componentes del Parlamento canario.

d) Por último, el dictado estatutario viene a supeditar cualquier proyecto legislativo sobre materia financiera y tributaria que afecte al REF canario a un trámite de audiencia del Parlamento canario (art. 46.4) <sup>31</sup>.

Muy sumariamente, y visto lo visto, parece claro que el Estatuto de Autonomía canario deja al descubierto, en lo fundamental, el contenido del REF; o dicho de otro modo, describe sus rasgos globalmente considerados.

---

<sup>31</sup> El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre este aspecto en dos ocasiones. En la primera de ellas, STC 35/1984 (recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento de Canarias contra el Real Decreto-Ley 1/1983, de 9 de febrero, por el que se deroga la exacción sobre el precio de las gasolinas de automoción en las Islas Canarias, Ceuta y Melilla), el alto Tribunal declaró la inconstitucionalidad de tal norma, pues «la exacción de que se trata es algo ajeno al régimen económico y fiscal especial de Canarias, reconocido tanto en la Constitución como en su Estatuto de Autonomía, siendo pues inadmisibles una interpretación sumamente estrecha y limitativa de las estatutarias referencias a la libertad comercial de importación y exportación y franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo, lo que en realidad no es otra cosa que la enunciación de las bases de aquel régimen económico-fiscal, pero que sin duda cobijan modalidades o aspectos como el ahora considerado, que precisamente no tienen otra razón de ser que las peculiares de aquel territorio secularmente reconocidas en la legislación española, de todo lo cual se infiere pues que este caso de derogación de la exacción sobre el precio de las gasolinas de automoción debe quedar comprendido dentro de lo que es propio del régimen económico-fiscal especial reconocido en las normas del bloque constitucional repetidamente citadas. Si ello es así, emerge con claridad lo inexcusable del informe o audiencia del Parlamento canario requeridos por esos mismos textos, que en supuestos como el presente podrán obtenerse antes de la convalidación del Real Decreto-Ley de que se trata, conclusión que se ve fortalecida al observar, de un lado, que tanto el Real Decreto-Ley de 11 de enero de 1980 como la Ley de 1 de octubre del mismo año, creadores y configuradores de la exacción de que se trata, dispusieron la exigencia del informe a que se refiere la disposición adicional tercera de la Constitución, simplemente para regular la forma y los criterios de distribución de esta exacción entre los Ayuntamientos de las Islas Canarias; y, de otro lado, que la aprobación de la Ley últimamente citada lo fue previo cumplimiento asimismo del trámite impuesto en aquella adicional de la Constitución» (FJ 4º).

En la segunda ocasión que ha tenido la oportunidad de pronunciarse el Tribunal Constitucional, sin embargo, ha desestimado la posibilidad de que toda medida referida a las Haciendas Locales haya de incidir directamente en el REF canario (STC 18/86, recurso de inconstitucionalidad contra el título II de la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales).

Pero más allá de ello, la especificidad económica y fiscal canaria encuentra precisamente en el Estatuto de Autonomía la configuración del contenido material del REF, llevándolo más allá de la proyección normativa dispuesta en la Constitución (D.A. 3ª), de índole fundamentalmente procedimental (recuérdese que, básicamente, la referida Disposición alude a la necesidad de un informe previo de la Comunidad Autónoma para la modificación del REF).

En definitiva, lo realmente decisivo en la aportación del Estatuto canario al REF lo constituye su trazado material; es decir, dota al REF de sus elementos básicos, quedando así blindada la especificidad económico-fiscal canaria al *bloque de constitucionalidad*. Pero, en todo caso, ha sido el legislador ordinario quien, dentro de los márgenes expresamente delimitados constitucional y estatutariamente, se ha encargado de desarrollar los distintos ámbitos temáticos del REF.

Partiendo de dichas coordenadas, pues, se revisó la Ley 30/1972 del REF a través de dos leyes surgidas en consonancia con las nuevas circunstancias que ha deparado el complejo escenario eurocomunitario: la Ley 20/1991, de 7 de junio, de Modificación de los aspectos fiscales de la Ley 30/1972, de 22 de julio, de REF, y la Ley 19/1994, de Modificación del REF<sup>32</sup>.

De este modo, el vigente panorama normativo económico y fiscal canario (del que excluirémos momentáneamente la normativa comunitaria para dar cuenta en el siguiente epígrafe) encuentra su reflejo en una serie de instrumentos específicos, algunos de suma importancia para el desarrollo económico y social del archipiélago como la Zona Especial Canaria o área ZEC, un Registro Especial de Buques y Empresas Navieras, o un Registro Especial de las Entidades Financieras.

### C) Canarias y la Unión Europea: las bases para un tratamiento diferencial (la ultraperifericidad)

Al margen del asiento constitucional y estatutario de las especialidades del REF canario, la divulgación de tal especificidad encuentra un último plano jurídico de atención en el marco de la Unión Europea para que ésta sea realmente posible en el complejo panorama actual.

Para afrontar a propósito esta cuestión, no está de más retomar, si acaso, las distintas apreciaciones que han merecido los distintos dispositivos eurocomunitarios surgidos en torno a la singularidad canaria. Veámoslo someramente.

Como es bien sabido, España ingresa en la Comunidad Europea en el año 1985 (aunque con efectos a partir del 1 de enero de 1986). Pero, no obstante, la pretendida adhesión a la *Europa Comunitaria* había calado tiempo

---

<sup>32</sup> La Ley 19/1994 ha sido objeto de modificación: primeramente por el Real Decreto-Ley 3/1996, de 26 de enero, y más recientemente a través del Real Decreto-Ley 2/2000, de 23 de junio.

atrás en la conciencia política y económica de las Islas Canarias, donde ya comenzaban a surgir planteamientos acerca de las posibles repercusiones que la integración de la que muy pronto sería la Comunidad Autónoma de Canarias originaría —como parte integrante del nuevo modelo del descentralizado Estado español— en el seno de la Comunidad Europea<sup>33</sup>.

El primer paso lo dio el 16 de julio de 1979, como no podía ser de otra manera, el entonces *ente preautonómico* —la Junta de Canarias—, en cuyo seno fue designada una comisión, *la Comisión Mixta de seguimiento para el estudio de las repercusiones de las Islas Canarias por la adhesión de España a las Comunidades Europeas*. Instalada la referida comisión a tal efecto, comenzaron a elaborarse los trabajos preparatorios que darían como resultado final un informe ante la Junta de Canarias (sesión plenaria del 5 de mayo de 1980), apostando decididamente por el ingreso en la Comunidad Europea bajo un régimen especial.

A igual apreciación llegaría pocos meses después otro informe técnico encargado al *Servicio de Estudios Económicos del Banco Exterior de España* por la Junta, quien sin apenas distinguos sustanciales, en lo que aquí interesa, recomendaba de modo ineludible la integración de Canarias en el  *Mercado Comunitario*, pero dada su especial coyuntura, en condiciones especiales. De este modo, en 1983, y tras la iniciativa española de integrarse en la Comunidad Económica Europea, dio comienzo el preceptivo «trámite de audiencia» a fin de que el Gobierno de Canarias informara sobre las repercusiones que la histórica decisión del acceso de España a las Comunidades Europeas suponía para las Islas Canarias.

Sumariamente, las alternativas que constituyeron el núcleo medular de los debates giró en torno a tres opciones que, en síntesis, eran las siguientes: a) ingreso en la Comunidad Europea con plena aceptación de todas sus políticas; b) entrada en la Comunidad Europea, si bien con distinguos sustanciales; c) rechazo absoluto de ingreso en la Comunidad Europea.

Este complicado escenario fue resuelto, de entrada, en favor de la segunda opción; es decir, la postura oficial adoptada por el Parlamento de Canarias (por aplicación del antiguo art. 45<sup>34</sup> del Estatuto) interesaba la

---

<sup>33</sup> Un interesante estudio sobre el proceso de integración de Canarias en las Comunidades Europeas puede verse en M.A. ASÍN CABRERA: *Islas y archipiélagos en las Comunidades Europeas*, Tecnos, Madrid, 1988; también, con carácter resumido puede consultarse A. ESCRIBANO MARTÍNEZ, A.: «Las islas de la Unión Europea. Particularidades del derecho fiscal comunitario», *Noticias de la Unión Europea*, n° 130, 1995, págs. 25 y sigs.

<sup>34</sup> «Art. 45.1. Canarias goza de un régimen económico-fiscal especial, basado en la libertad comercial de importación y exportación de franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo.

2. En el caso de una futura vinculación de España a áreas o comunidades económicas supranacionales, en las negociaciones correspondientes se tendrá en cuenta, para su defensa, la peculiaridad que supone dentro de la comunidad nacional el régimen especial de Canarias.

3. El régimen económico-fiscal de Canarias sólo podrá ser modificado de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional tercera de la Constitución, previo informe del Parlamento canario que, para ser favorable, deberá ser aprobado por las dos terceras partes de sus miembros.

integración de Canarias en la Comunidad Económica Europea, aunque con ciertas especificidades<sup>35</sup>. Esta opción, consecuencia directa del tratamiento específico dado por la D.A. 3ª de la Constitución española, se hizo posible a través de la aplicación del artículo 25 del Tratado de adhesión de España a las Comunidades Europeas<sup>36</sup>, y sería concretado en el histórico *Protocolo 2*, en el que no sólo entraron en juego las especificidades propias de las Islas Canarias, sino también (y en comprensión a su especial ubicación en el norte de África) las de las ciudades de Ceuta y Melilla.

A grandes rasgos, la aplicación de la normativa comunitaria suponía para las Islas Canarias que éstas quedaran fuera del territorio aduanero de la Comunidad (aunque condicionada a una supresión paulatina del Arbitrio Insular a la Entrada de Mercancías), que se las excluyera de las políticas comunitarias en materia agrícola (PAC) y pesquera (PPC) y de la aplicación del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), y finalmente, de modo muy especial, que participaran de los Fondos Estructurales de la Comunidad al ser declarada la Comunidad canaria como *Región Objetivo nº 1* por razones de su lejanía e insularidad y por su nivel de renta *per capita*.

Sin embargo, este plan a largo alcance se vio condicionado muy pronto. Concretamente, con la entrada en vigor del *Acta Única* de 1986 el modelo

---

4. El Parlamento canario deberá ser oído en los proyectos de legislación financiera y tributaria que afecten al régimen económico-fiscal de Canarias».

<sup>35</sup> Dicha postura; esto es, la segunda opción, fue elevada por los Grupos parlamentarios de Centro Democrático y Social (CDS), Popular (integrado por Alianza Popular, Partido Demócrata Popular y Unión Liberal) y Socialista (PSOE), siendo aprobada en el seno del Parlamento canario con el resultado de cincuenta votos a favor, seis en contra y ninguna abstención.

<sup>36</sup> «Artículo 25.

1. Tanto los tratados como los actos de las instituciones de las Comunidades Europeas se aplicarán en las islas Canarias y en Ceuta y Melilla salvo las excepciones contempladas en los apartados 2º y 3º y en las demás disposiciones de la presente Acta.

2. Las condiciones en que se aplicarán las disposiciones de los Tratados CEE y CECA sobre la libre circulación de mercancías, así como los actos de las instituciones de la Comunidad relativos a la legislación aduanera y a la política comercial en las islas Canarias y en Ceuta y Melilla, se definen en el Protocolo nº 2.

3. Sin perjuicio de las disposiciones específicas del artículo 155, los actos de las instituciones de las Comunidades Europeas relativos a la política agrícola común y a la política común de pesca no se aplicarán en las islas Canarias y en Ceuta y Melilla.

El Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, determinará las disposiciones de carácter socioestructural que, en el sector de la agricultura, se aplicarán en las Islas Canarias, sin dejar de velar por la compatibilidad de estas disposiciones con los objetivos generales de la política agrícola común.

4. A instancia del Reino de España, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta a la Asamblea, podrá:

— decidir la integración de las Islas Canarias y de Ceuta y Melilla en el territorio aduanero de la Comunidad;

— definir las medidas apropiadas dirigidas a extender a las Islas Canarias y a Ceuta y Melilla las disposiciones vigentes del Derecho comunitario.

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

escogido demostró claras limitaciones, debidas fundamentalmente a la creación del denominado *Mercado Interior Único*, pues diluía las ventajas de Canarias como componente funcional al margen de la política comunitaria aduanera y comercial al pasar a ser la Comunidad Europea, precisamente, el principal cliente y proveedor del archipiélago <sup>37</sup>.

Toda esta situación, aparentemente limitadora del estructural «problema canario», daría lugar a una nueva reconducción (prevista a todos los efectos en el art. 25.4 del Tratado de Adhesión) del encaje de Canarias en la Comunidad Europea mediante una inspiradora a la vez que esperada configuración de Comunidad Autónoma como «región ultraperiférica». Declaración ésta, que también el propio Estatuto de Autonomía tendría el buen gusto de reconocer posteriormente (mediante la reforma operada por LO 4/1996), y cuya terminología es fruto del esfuerzo eurocomunitario en su especial atención sobre aquellos territorios apremiados por la combinación de factores específicos debido a su peculiar orografía, fragmentación, lejanía, así como la imposibilidad estructural de acceder a las economías de escala.

Este proceso, puesto en marcha en el bienio 1989-1990, tras sendas resoluciones en el Parlamento de Canarias y las Cortes Generales, dio lugar en 1991 a la aprobación de dos normas procedentes de la Unión Europea en el que se verán reconocidas sus especificidades: el Reglamento del Consejo 1911/91, de 26 de junio, por el que se modifica el *Protocolo 2* y se extiende a Canarias la política aduanera y arancelaria, así como su integración en el ámbito de las políticas comunes en materia agraria (PAC) y pesquera (PPC), y la Decisión del Consejo 91/314, también de 26 de junio, por el que se establece el Programa de Opciones Específicas por la Lejanía y la Insularidad (POSEICAN) <sup>38</sup>. Aprovechando también los resortes comunitarios se pusieron en marcha los programas operativos REGIS (iniciativas a favor de las zonas aisladas), con la finalidad de fomentar la diversificación de las actividades económicas, consolidar los lazos de unión de las regiones ultraperiféricas (es decir, con los departamentos franceses de ultramar, Azores y Madeira), con el resto de la Comunidad y terceros países, y mejorar la capacidad de defensa contra catástrofes naturales.

Por si esto fuera poco, junto a la implantación de la nueva normativa comunitaria, también entrarían en juego las Leyes 20/1991 y 19/1994, antes mencionadas, tratando así de nutrir adecuadamente los distintos planos del complicado mosaico económico-fiscal en el que había de desenvolverse la

---

<sup>37</sup> J.F. LÓPEZ AGUILAR, *Estado autonómico y hechos diferenciales...*, pág. 233.

<sup>38</sup> Probablemente, el mecanismo más importante aportado por el programa POSEICAN sea el establecimiento de un Régimen Específico de Abastecimientos (REA), como medida de choque dirigida a abaratar el abastecimiento en el archipiélago a través de ayudas a la importación de productos de la Unión Europea y la exención de derechos de aduanas de productos procedentes de terceros países (Reglamento 1601/92, modificado por el Reglamento 2790/94).

Comunidad Autónoma canaria: de un lado, ante la Europa Comunitaria; y de otro lado, frente a terceros países.

Así todo, el debate no quedó cerrado, ni mucho menos. Pues todas estas medidas comunitarias de aplicación a las Islas Canarias eran de carácter temporal (sólo mientras existiera una necesidad objetiva<sup>39</sup>), vinculadas, en todo caso, a un proceso de integración en la Unión Europea. La implantación de este régimen, por tanto, no resultaba adecuado a los propósitos perseguidos por Canarias (al igual que las otras regiones ultraperiféricas de la Unión Europea), pues la conjunción de las desventajas estructurales del archipiélago como la lejanía, la insularidad, el carácter fragmentado de su territorio, o las infranqueables barreras que dificultan su acceso a economías de escala, revestían un carácter permanente, no limitado en el tiempo.

Para ello, el objetivo fundamental marcado por la Comunidad Autónoma canaria (trasladable, por supuesto, al Gobierno central), se vehiculó, como muy bien ha resumido LÓPEZ AGUILAR, en trascender la línea de provisionalidad; esto es, dotar al *status* de ultraperiféricidad canario ante la Unión europea de carácter estructural, estable y permanente. Y el instrumento utilizado para su consecución, en aplicación rigurosa del sistema de fuentes, no ha sido otro que la traslación del reconocimiento de «ultraperiféricidad» del *Derecho derivado* al *Derecho originario*, plasmado primeramente en la resolución del Consejo Europeo (tras la *cumbre* de Amsterdam, en Junio de 1997) dirigida a reformar el artículo 227.2 del Tratado de la Comunidad Europea, de modo que las regiones ultraperiféricas pudieran ver garantizadas jurídicamente el reconocimiento de su especificidad<sup>40</sup>; y en la actualidad (en vigor desde el 1 de mayo de 2000), contemplado en el nuevo artículo 299.2 del Tratado Comunitario<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> Así constaba en la Declaración XXVI del Tratado de la Unión Europea (firmado en Maastricht, el 7 de febrero de 1992): «La Conferencia reconoce que las regiones ultraperiféricas (departamentos franceses de Ultramar, Azores, Madeira y las Islas Canarias) padecen un importante atraso estructural agravado por diversos fenómenos (gran lejanía, insularidad, escasa superficie, relieve y clima difíciles, dependencia económica respecto de algunos productos) cuya constancia y acumulación perjudican gravemente a su desarrollo económico y social.

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

<sup>40</sup> J.F. LÓPEZ AGUILAR, *Estado autonómico y hechos diferenciales...*, págs. 236 y 237.

<sup>41</sup> «Artículo 299.

2. Las disposiciones del presente Tratado se aplicarán a los departamentos franceses de Ultramar, las Azores, Madeira y las Islas Canarias.

No obstante, teniendo en cuenta la situación estructural social y económica de los departamentos franceses de Ultramar, las Azores, Madeira y las Islas Canarias, caracterizada por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y climas adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo, el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará

Lo más llamativo, en la actualidad, radica en los diferentes obstáculos que encuentran las regiones ultraperiféricas en general, y la Comunidad Autónoma de Canarias muy en particular, en su intención de fijar una posición estable y, en definitiva, dotar de auténtico contenido a esta singularidad recogida en el artículo 299.2 TUE, que se ha dado en llamar *Estatuto Permanente* de las regiones ultraperiféricas ante la Unión Europea<sup>42</sup>. Fundamentalmente, la posición española ha defendido en Bruselas la necesidad de seguir garantizando la permanencia de Canarias, en base a su condición de región ultraperiférica, en el llamado *Objetivo nº 1* de los Fondos Estructurales, y que dichas ayudas no queden vinculadas en modo alguno a la renta *per capita*, aunque supere el 75% del PIB de la media europea.

El futuro, por supuesto, no está escrito. El alejamiento físico de Canarias así como sus peculiares condicionamientos han quedado posicionados en una tríada normativa —Constitución, Estatuto de Autonomía y Tratado de la Unión—, de momento (y salvo extraordinarias e improbables reformas) irreductible. Con ello se institucionaliza por diversos conductos, de ahí su importancia, los distintos aportes e instrumentos jurídico-políticos que garantizan la singular identidad canaria frente al criterio general de uniformidad (ya sea ésta en el seno del Estado español o en el marco de la Unión Europea). La tarea dirigida a sofocar cualquier directriz centralista no ha ofrecido problema alguno desde la Constitución y el Estatuto de Autonomía, donde de modo intenso se han garantizado los diversos principios que originan el «hecho diferencial canario», y cuyas especialidades han sido desarrolladas y concretadas en una profusión normativa de índole administrativa, económica y financiera.

Más complicado, si acaso, ha sido el forcejeo entre algunos socios del «club europeo de los quince» y la postura de la ejecutiva española al hilo de la concreción de los distintos aportes comunitarios, con base en las dificultades de carácter permanente y estructural que afectan a Canarias.

Así todo, el desenlace ha sido satisfactorio, pues el reconocimiento de la singularidad canaria ha venido a hallar un hueco en el Tratado comunitario

---

medidas específicas orientadas, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación del presente Tratado en dichas regiones, incluidas las políticas comunes.

El Consejo, al adoptar las medidas pertinentes contempladas en el párrafo segundo, tendrá en cuenta ámbitos tales como 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 comunitarios.

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

<sup>42</sup> Un sustrato de todas estas cuestiones puede verse en el *Informe Anual del Consejo Económico y Social de Canarias de 1998* (La Economía, la Sociedad y el Empleo en Canarias durante 1997); también véase *Les Régions ultrapériphériques de l'Union Européenne (Martinique, Guadalupe, Guyana, Réunion, Les Canaries, les Açores et Madère)* elaborado por el Comité National Permanent de Liaison des Chambres d'Agriculture, des Chambres de Commerce et d'Industrie et de Chambres de Métiers.

(*Derecho originario*, no se olvide). Tan sólo queda por resolver la fijación de los distintos instrumentos y acciones combinadas eurocomunitarias para que el concierto diferencial canario pueda superar con éxito sus desventajas estructurales.

Por lo demás, no creemos que los mecanismos actuales resuelvan de una vez y para siempre la singular «problemática canaria». Ni mucho menos. Nos basta con echar un vistazo a la historia canaria para comprobar la existencia de un tratamiento diferencial de las islas. Es por ello que los instrumentos no pueden ser insustituibles o inmodificables, sino que habrán de adaptarse —como así ha sido— a cada momento histórico en función del sistema sociopolítico y económico imperante. Pero dejémoslo claro: la Constitución (y posteriormente el Estatuto de Autonomía) reconoce y fija una situación preexistente, secularmente reconocida en la legislación española, sin pretender con ello solapar la legitimidad constitucional mediante una pretendida legitimidad histórica. Nada más lejos de nuestra intención. Se trata, simplemente, de acompasar una realidad anterior (preconstitucional).

#### IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

Diferencialismo, hecho diferencial. O lo que es lo mismo, tratamiento diferencial, diferente. He aquí el punto clave sobre el que se ha desarrollado este estudio. Nuestra intención ha sido mostrar en líneas generales cómo se han configurado las distintas piezas que, apoyadas unas en otras, conforman el mosaico diferencial canario.

Bajo todas estas reflexiones subyace una cierta simplificación que, para finalizar estas páginas, conviene precisar ahora a modo de conclusión:

La reciente historia de España, tras el retorno al sistema democrático y la posterior aprobación de una nueva Constitución bajo la atenta mirada del eje occidental, no sólo supuso para la sociedad española la *reconquista* de los derechos y libertades tanto tiempo negados, sino que sirvió, además, para que entrara en juego un debate aplazado hasta entonces por el contexto político precedente: el referido al modelo territorial del Estado.

El planteamiento citado, identificador de un modelo descentralizado de Estado como cauce de integración de los diversos territorios, provocó también el alojamiento de ciertos distinguos o diferencias en el texto constitucional. De este modo, en un breve período de tiempo España pasó de ser un país marcadamente centralista a un Estado integrador de diversas pluralidades que admitía, fruto del propio contexto, la existencia, incluso, de ciertas desuniformidades o diferencialidades. Pero esta generalizada aceptación, la del hecho diferencial en el contexto constitucional, ha necesitado, no obstante, ser debidamente explicitada. La Constitución abarca, y ello es com-

prensible, aspectos y materias que permiten encontrar numerosos elementos diferenciales. Y como tarea esencial, ello ha dado pie a ciertas reflexiones dirigidas a definir jurídicamente el hecho diferencial o, más concretamente, el hecho diferencial constitucionalmente relevante o con relevancia en la Constitución.

En esto, una cosa ha quedado clara: no es «hecho diferencial» (constitucionalmente relevante) cualquier diferencialidad asentada en la Constitución. Partiendo con estas consideraciones de la tesis expuesta por LÓPEZ AGUILAR, y sin menospreciar los esfuerzos de otros autores, entendemos que el hecho diferencial no puede ser identificado con cualquier prescripción que deriva simplemente del reconocimiento de una diferencia ni tampoco cuando ésta tenga carácter episódico.

El cauce concreto para mantener con precisión una adecuada teorización sobre el hecho diferencial nos lleva a identificar la «diferencialidad» como aquella diferencia estructural —no provisional— con asiento en la Constitución en su apuesta por proteger ese hecho, y cuya protección no sólo queda directamente protegida en el texto constitucional sino, además, a través de su desarrollo en el «bloqueo de la constitucionalidad».

Por consiguiente, cabe afirmar que el hecho diferencial constitucionalmente relevante no es ninguna jerga ni vocablo vacío de sustancia; éste se configura como aquel hecho con vocación de permanencia estrechamente unido a la voluntad constitucional de su protección, precisamente, por representar un rasgo distintivo de primer orden en el contexto del Estado.

Bajo este esquema, puede afirmarse que existen ciertas notas diferenciales en Canarias que se ajustan a la definición dada: el condicionamiento insular y su consecuente proyección en el plano jurídico-político a través de una administración específica, así como la aceptación de un régimen económico y fiscal propio. Y en este contexto objetivo, en fin, hemos tratado de explicar lejos de cualquier apasionamiento cada uno de los elementos que componen el hecho diferencial canario.

Tal explicación, sin embargo, tiene forzosamente que tomar como base no sólo el texto constitucional sino, además, han de verse conjugados el Estatuto de Autonomía y la regulación eurocomunitaria, así como las disposiciones de desarrollo que perfilan el contenido de los hechos diferenciales canarios, y cuyos criterios acotan en líneas generales los rasgos específicos de la «diferencialidad canaria».

Con este ánimo, hay que señalar, en primer lugar, que las prescripciones perfiladas por la Constitución y el Estatuto de Autonomía sitúan la condición insular como un dato específico de la diferencialidad: lo impone como pivote trascendental en la constitución de las Comunidades Autónomas, supone un nivel circunscriptivo diferenciado para la elección de Senadores, constituye un parámetro específico en la actuación estatal para la efectiva realización del principio de solidaridad, se le reconoce una administración propia —los Cabildos—, a caballo entre las islas y la Comunidad

Autónoma, y, por último, resulta ser un factor clave (aunque no el único) en el reconocimiento de un REF diferente.

Más específico, en segundo lugar, constituye el examen del especial REF canario cuyos instrumentos lógicamente han sufrido una enorme variación a través de toda su historia y que, también lógicamente, ha necesitado de una adecuada plasmación positiva.

De la modesta notación establecida en la Constitución no se deriva en exceso un contenido concreto del REF. Tan sólo alude a que cualquier modificación requerirá un informe previo de la Comunidad Autónoma o, en su caso, del órgano provisional autonómico. Pero aunque el texto constitucional nada dice y nada resuelve acerca del contenido del REF, sin embargo, en todo ello subyace un argumento obvio que simplificada y justificadamente justifica la exigencia de un REF diferente: el condicionamiento insular y archipelágico, el reducido tamaño de las islas y su traducción en las posibilidades económicas de crecimiento, y su alejamiento físico de circuitos económicos y los centros de decisión política (ultraperifericidad).

Ahora bien, como tal, las directrices materiales del REF han sido dibujadas en el Estatuto de Autonomía, sin perder de vista, por supuesto, los planteamientos de su encaje global en un entorno complejo como el de la Unión Europea. En este contexto así definido, el Estatuto de Autonomía impone específicamente diversos contenidos: constitución de franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo, prohibición de monopolios, aplicación de todos aquellos principios y normas jurídicas derivados de su calificación como región ultraperiférica en el esquema de la Unión Europea, la necesidad de que toda modificación deba ser previamente informada por el Parlamento de Canarias, que deberá aprobarlo por mayoría de dos tercios de sus miembros y, finalmente, la exigencia de que todo proyecto legislativo en materia financiera y tributaria que afecte al REF quede supeditado a un trámite de audiencia del Parlamento canario.

Mención especial merece, no obstante, la consideración de la diferencialidad canaria en el ámbito *eurocomunitario*. No ha sido fácil, desde luego, trasladar al plano europeo todo este complejo marco de atribuciones de concretas situaciones específicas, derivado fundamentalmente de los eventuales límites impuestos por Bruselas frente a los planteamientos globales defendido por España y, en particular, por la Comunidad Autónoma canaria. Ya hemos realizado en las páginas precedentes algunas reflexiones acerca del difícil encaje que ha experimentado Canarias en el panorama de la Unión Europea, abandonando los posicionamientos iniciales de adhesión a las Comunidades en la misma medida que la situación socioeconómica y política cambiaban y, también, en cuanto que la propia Europa Comunitaria evolucionaba.

No ha sido, ni sigue siendo, un camino uniforme. Más bien, su vehiculación ha estado afectada principalmente por las notas de temporalidad y uniformidad que Bruselas ha intentado imponer a toda costa. En suma, la

drástica discusión que ha estado en juego entre la Unión Europea y la posición de las regiones ultraperiféricas y, de entre ellas, las Islas Canarias, ha venido marcada significativamente por la directriz de «provisionalidad» de la primera frente a la empeñada vocación de un reconocimiento de «permanencia» de estas últimas. Pese a todo, la invocación de la ultraperiféricidad y, consiguientemente, la necesidad de un tratamiento diferenciado en el ámbito europeo ha encontrado una adecuada respuesta en el acervo comunitario: se produce a partir del Tratado de Amsterdam (art. 299.2) la institucionalización de un foco irreductible en el *Derecho originario* de la Unión Europea que pretende trascender la anterior posición de provisionalidad por un comprensible *status* estructural, estable, permanente.

El horizonte que se vislumbra no nos permite atisbar, hasta este momento, otro esquema que no sea el del mantenimiento de un régimen estructural diferente, en contraposición al existente en los territorios (español o europeo) de régimen común.

Las Islas Canarias de fin de siglo han entrado vertiginosamente en la modernidad. Tal ha sido la metamorfosis de los últimos tiempos y el salto adelante efectuado. Pero, pese a ello, y aun cuando nos disponemos a franquear la barrera del siglo XX, siguen advirtiéndose ciertas fisuras estructurales difíciles de superar. En definitiva, continúan persistiendo algunos *elementos diferenciales* que sobreviven al paso del tiempo. Debemos considerarlo, por tanto, un fenómeno no transitorio del que no podemos prescindir, al menos si queremos seguir entendiendo la realidad canaria.

