

REGISTRO INTERNO

Fecha: 06-07-09

Unidad: Dirección General
de Relaciones con Europa

PGRE: 191

COMUNICACIÓN DE RÉGIMEN INTERNO

De: Secretaría particular del Director General de Relaciones con Europa

A: Secretaria del Secretario General de la Presidencia del Gobierno

Asunto: Aportación reforma Estatuto

Siguiendo instrucciones del Director General de Relaciones con Europa, adjunto remito aportación de ésta Dirección General a la reforma del Estatuto de Autonomía, sin perjuicio de que la misma aportación se incluya también en la que se enviará desde el Comisionado de Acción Exterior.

Secretaría



Carmen Peraza Hernández



APORTACIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES CON EUROPA AL PROCESO DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS.

Sin lugar a dudas, la adhesión de España a las entonces Comunidades Europeas a partir del 1 de enero de 1986, ha tenido importantes consecuencias tanto en el ordenamiento jurídico interno en general, como en el concreto desempeño de las competencias distribuidas constitucionalmente entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Así, respecto al ordenamiento jurídico interno, el propio Tribunal Constitucional, en su sentencia 165/1994, de 26 de mayo de 1994, Fundamento Jurídico 4, señaló a decir que “el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades Europeas puede considerarse a ciertos efectos como «interno»”. De esta forma, se reconoce al orden jurídico comunitario una naturaleza *sui generis* que no participa exactamente del derecho internacional, sino que viene a asimilarse al ordenamiento jurídico interno. Un ejemplo en este sentido es el hecho de que las normas comunitarias y los actos realizados por las instituciones de la Unión Europea puedan producir efectos directos en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, pudiendo, desde su aprobación, incorporarse al derecho interno y establecer obligaciones directamente exigibles al Estado.

Por otro lado, y respecto al reparto y al ejercicio de competencias, tal y como resulta de la Constitución, de los Estatutos de Autonomía y del resto de normas que regulan la distribución de competencias el Tribunal Constitucional, ha señalado igualmente en su sentencia 165/1994, que las Comunidades Autónomas son sujetos directamente interesados en las actividades desempeñadas por la Unión Europea y ante la Unión Europea por parte del Gobierno Central, “en cuanto titulares de una autonomía de naturaleza política para la «gestión de sus propios intereses» (SSTC 4/1981 y 25/1981) (...). Pues en atención a la cesión del ejercicio de competencias efectuada por España de conformidad con el art. 93 C.E. de un lado y, de otro, a la estructura políticamente compleja del Estado que ha configurado nuestra Constitución, es evidente que las normas y actos de las Comunidades Europeas pueden entrañar no sólo límites y restricciones al



ejercicio de las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas sino que también pueden establecer, a la inversa, incentivos y ayudas económicas para las actividades que estos entes llevan a cabo. Sin que quepa olvidar, de otra parte, que en cuanto titulares de competencias atribuidas por la Constitución y los respectivos Estatutos, a las Comunidades Autónomas pueden corresponder, *ratione materiae*, la ejecución en su territorio de las disposiciones comunitarias (SSTC 258/1988 y 79/1992, entre otras)".

En base a lo anterior se reconoce y constata la necesaria participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos, a través de una estructura distinta a la tradicional de las relaciones internacionales, al poseer un interés directo en el desarrollo de la dimensión comunitaria, justificando incluso la apertura de órganos administrativos directamente encargados de actuar ante las instituciones comunitarias.

Por otro lado, lo anterior nos lleva a concluir que dicha participación en los asuntos europeos, no se enmarca en una atribución competencial específica, sino en el ejercicio difuso del conjunto de las competencias atribuidas a cada Comunidad Autónoma.

En este contexto, la participación de la Comunidad Autónoma de Canarias en los asuntos europeos ha de desplegarse, tanto en la fase ascendente del Derecho comunitario, esto es, la formación de la voluntad del Estado en los asuntos comunitarios, como en la fase descendente, es decir, la aplicación del Derecho comunitario.

El reconocimiento de esta imprescindible participación a nivel interno es indiscutible. Así, en la reunión de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) celebrada el 29 de octubre de 1992, se acordó la institucionalización de dicha Conferencia con el objetivo fundamental de "acometer, con arreglo al principio de cooperación, la solución progresiva de las cuestiones que plantea la participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración y aplicación del Derecho y las políticas comunitarias". A tal efecto se prevé el desarrollo de un esquema de participación que comprende "los procedimientos de cooperación para hacer efectiva la intervención y participación de las Comunidades Autónomas, tanto en la fase de definición de la posición



española en los procesos de adopción de decisiones por las instituciones comunitarias, como en la fase de aplicación en nuestro país del Derecho comunitario y del contenido de las políticas comunitarias”.

El proceso de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos se ha desarrollado de manera gradual en consonancia con el propio proceso de profundización e integración europea que ha llevado aparejado un incremento sustancial de las competencias comunitarias. De este modo, la participación de las autonomías en los asuntos de la Unión Europea se ha visto progresivamente completada y perfeccionada llegándose a reconocer la posibilidad de participar directamente en las instituciones y órganos comunitarios, siempre y cuando se reconozca, a nivel europeo e interno, la posibilidad de representación regional, a través de los mecanismos expresamente habilitados a tal efecto.

En este sentido, mediante acuerdo de 9 de diciembre de 2004 de la CARCE, se extiende la dimensión externa de la participación autonómica en los asuntos de la Unión Europea, extendiéndola al ámbito del Consejo de la Unión Europea mediante Acuerdo sobre el sistema de participación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea, “en aquellos asuntos que afecten a las competencias autonómicas. Tanto a las propias formaciones ministeriales del Consejo, como a los Grupos de Trabajo y demás instancias preparatorias”. Otro ejemplo de lo anterior, es el correspondiente al de la participación española en el Comité de las Regiones, la cual se articula a través de diecisiete miembros (titulares y suplentes) por parte de las Comunidades Autónomas y cuatro titulares y suplentes por parte de las Entidades Locales, los primeros a propuesta del órgano al que corresponda la suprema representación de la Comunidad Autónoma, en virtud de la moción nº 15 aprobada por el Pleno del Senado en su sesión de 20 de octubre de 1993.

Al reconocimiento genérico a los entes regionales españoles de su participación en los asuntos europeos se ha de sumar la singularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias derivada de su carácter ultraperiférico y del tratamiento específico que el orden jurídico comunitario otorga a este grupo de regiones.



Nuestra Comunidad Autónoma, en tanto que región ultraperiférica de la Unión, ha mantenido un régimen específico de integración desde el momento de su integración en la misma, que se ha traducido en una serie de adaptaciones, modulaciones e incluso excepciones a la normativa comunitaria.

El reconocimiento de la ultraperiferia a nivel comunitario se reconoce *de facto* desde los tratados fundacionales, cuando los fundadores en 1957, con motivo del Tratado de Roma integran un artículo específico para los Departamentos de Ultramar franceses (DOM). Con posterioridad, los Tratados de Adhesión de España y de Portugal respectivamente, confirman la necesidad de tener en cuenta la particularidad de ciertos territorios absolutamente singulares, Canarias y Azores y Madeira.

Este enfoque diferenciado del resto del espacio comunitario, fue confirmado, desde el punto de vista político, en la Declaración nº 26 anexa al Tratado de Maastricht, adquiriendo carta de naturaleza en derecho positivo primario de la Unión Europea, a través del artículo 299.2 del Tratado de Ámsterdam.

La consagración en Derecho primario de un estatuto único para la ultraperiferia, a través de este artículo 299.2, se acrisola como fundamento legal para un tratamiento diferenciado de las regiones que la componen, en el seno de la Unión, sirviendo de verdadera base jurídica sobre la que desarrollar todo un estatuto jurídico en favor de las regiones ultraperiféricas.

El Tratado de Lisboa, previsiblemente en vigor a finales de este año, recibe y consolida este tratamiento diferenciado en su articulado.

En base a lo anterior, se puede concluir que las regiones ultraperiféricas, integradas por un grupo de cuatro archipiélagos, dos islas y una región continental dentro de la selva amazónica, están dotadas de una serie de características específicas que se derivan de su situación geoeconómica y de sus condiciones naturales que las caracterizan y que las llevan a compartir una serie de limitaciones específicas comunes:

- una gran lejanía respecto del continente europeo, acrecentada por la insularidad o el aislamiento territorial (en el caso de Guayana). Estando



aisladas en sus espacios geográficos y totalmente excluidas de los grandes intercambios comerciales, las RUP se enfrentan a la imposibilidad de aprovechar las ventajas del gran mercado interior de la Unión Europea.

- una integración en un doble espacio formado por, una zona político-económica de pertenencia y, bien por un área geográfica de proximidad caracterizada por países terceros cuyo nivel de desarrollo es inferior al de las RUP o bien por un espacio totalmente aislado.
- una reducida dimensión del mercado local y, por tanto, una dependencia económica de un reducido número de productos.
- una serie de condiciones geográficas y climáticas especiales que frenan el desarrollo endógeno de los sectores primarios y secundarios.

La combinación, acumulación y el carácter permanente de estas características producen elevados costes de abastecimiento y de comercialización hacia el mercado europeo, una ausencia de competitividad de estas regiones en su zona geográfica natural de pertenencia y en el mercado europeo, así como elevadas tasas de desempleo con respecto a la media europea y, en definitiva, el aislamiento económico debido al bajo nivel de riqueza e incluso a la inexistencia, en ciertos casos, de mercados de proximidad.

El reconocimiento de la condición ultraperiférica, consolidado en derecho primario europeo y con importantes efectos en el ordenamiento jurídico interno español, debe ir seguido de un reconocimiento a nivel interno que permita, no sólo identificar las singularidades de nuestro territorio, sino la adaptación, modulación e incluso excepción de la normativa a la hora de adoptar, desarrollar y ejecutar la normativa estatal en un territorio tan singular, al objeto de garantizar la coherencia entre el tratamiento comunitario y el estatal.

Dicho reconocimiento ha de tener una clara proyección en la forma de participación de esta autonomía en los asuntos comunitarios, no pudiendo circunscribirse ésta a la participación generalmente reconocida a las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias. La participación de Canarias se ha de ver ampliada a todas aquellas cuestiones que, al margen del título competencial eventualmente afectado, pudieran tener implicaciones para el



estatuto ultraperiférico. En este sentido, sin lugar a dudas, el régimen específico de integración de Canarias en la Unión Europea, auspiciado por el propio Estado español, refuerza el interés en los asuntos europeos y tiene como consecuencia, por ende, una participación diferenciada en estos asuntos cuando de aquel se trate.

En base a todo lo anterior, se adjunta propuesta de articulado en materia de asuntos europeos para el proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.

ANEXO

**PROPUESTA DE ARTICULADO EN MATERIA DE RELACIONES CON LA UNIÓN EUROPEA PARA LA REFORMA DEL
ESTATUTO DE AUTONOMÍA**

Artículo general – Reconocimiento de la condición de ultraperiférica

Art.	Ámbito	Texto propuesto
	Canarias, región ultraperiférica de la UE.	La condición ultraperiférica de Canarias, tal y como se encuentra reconocida en el derecho primario de la Unión Europea, deberá ser tenida en cuenta a la hora de adoptar, desarrollar y ejecutar la normativa estatal, permitiendo la adopción de medidas específicas y la modulación o excepción de las que fueran necesarias.

Capítulo – Relaciones con la Unión Europea

Art.	Ámbito	Texto propuesto
(1º)	Artículo marco. Canarias, región ultraperiférica de la UE. Participación en los asuntos relacionados con la UE.	<ol style="list-style-type: none">1. En tanto que región ultraperiférica de la Unión Europea, la Comunidad Autónoma de Canarias participará, en el marco de su régimen específico de integración, en todos los asuntos relacionados con la Unión que afecten al mismo.2. La Comunidad Autónoma de Canarias participará igualmente en los asuntos relacionados con la Unión que afecten a sus competencias, en los términos establecidos en el presente Estatuto, en la Constitución española y en la legislación del Estado.
(2º)	Tratados de la UE	<ol style="list-style-type: none">1. La Comunidad Autónoma de Canarias debe ser informada, por el Gobierno del Estado, de las iniciativas de revisión de los tratados de la Unión Europea y de los procesos de suscripción y ratificación subsiguientes. El Gobierno de Canarias y el Parlamento de Canarias podrán dirigir al Gobierno del Estado y a las Cortes Generales las observaciones que estimen pertinentes a tal efecto.2. El Gobierno del Estado puede incorporar representantes del Gobierno de Canarias en las delegaciones españolas que participen en los procesos de revisión y negociación de los tratados originarios y en los de adopción de nuevos tratados, en las materias que afecten a las competencias exclusivas del Gobierno de Canarias, en particular cuando pueda ser afectado su régimen específico de integración.



(3º)	Participación en la fase ascendente del derecho comunitario	<ol style="list-style-type: none">1. La Comunidad Autónoma de Canarias participará en la formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea en los asuntos relativos a las competencias o a los intereses de Canarias, en los términos que se establecen en el presente Estatuto y en la legislación aplicable, a través de los procedimientos multilaterales y de cooperación establecidos.2. Esta participación debe articularse de manera autónoma y específica para aquellos asuntos que afecten de forma exclusiva a Canarias, en especial a su condición ultraperiférica.3. La posición expresada por Canarias será determinante para la formación de la posición estatal si afecta a su régimen específico de integración, a sus competencias exclusivas, o si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de especial relevancia para Canarias.4. La Comunidad Autónoma de Canarias debe ser informada por el Estado, de forma completa y actualizada, sobre la marcha de las negociaciones, así como, en general, acerca de las iniciativas, propuestas y proyectos normativos y demás decisiones en tramitación en la Unión Europea, cuando afecten a su régimen específico de integración, a competencias o intereses de la Comunidad Autónoma de Canarias. El Gobierno de Canarias y el Parlamento de Canarias pueden dirigir al Gobierno del Estado y a las Cortes Generales, según proceda, las observaciones y las propuestas que estimen pertinentes sobre las mismas.
(4º)	Participación en instituciones y organismos europeos	<ol style="list-style-type: none">1. La Comunidad Autónoma de Canarias participará en las delegaciones españolas ante la Unión Europea en defensa y promoción de sus intereses cuando se traten asuntos que afecten a su régimen específico de integración o a sus competencias, especialmente ante el Consejo de la Unión Europea y en los procesos de consulta y preparación del Consejo y la Comisión, en los términos que se establezcan en la legislación correspondiente.2. La participación prevista en el apartado anterior, cuando se refiera al régimen específico de integración de Canarias en la Unión Europea o a sus competencias exclusivas, permitirá, previo acuerdo, ejercer la representación y presidencia de estos órganos, atendiendo a lo previsto en la normativa que resulte de aplicación.3. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la proposición de los miembros que la representen en el Comité de las Regiones o en cualquier otro foro de representación territorial europeo, de acuerdo con los requisitos establecidos por la normativa comunitaria o estatal.4. La defensa de los intereses de la Comunidad Autónoma de Canarias ante las instancias comunitarias por parte de la representación permanente de España ante la Unión Europea deberá tener en cuenta su régimen específico de integración. En este sentido, a propuesta de la Comunidad Autónoma de Canarias, el Estado, en el marco de la designación de los miembros de la representación permanente de España ante la Unión Europea, deberá asegurar la adecuada defensa de dicho régimen mediante la designación de un responsable a tal efecto.



(5º)	Participación en la fase descendente del derecho comunitario	<p>1. La Comunidad Autónoma de Canarias desarrolla y aplica el Derecho de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias. La existencia de una regulación europea no modifica la distribución interna de competencias que establecen la Constitución y el presente Estatuto.</p> <p>2. En caso de que la transposición del Derecho europeo en materias de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Canarias deba realizarse mediante normas estatales por el hecho de que la norma europea tenga un alcance superior al de la Comunidad Autónoma, ésta será consultada con carácter previo de acuerdo con los mecanismos internos de coordinación previstos en la ley estatal.</p> <p>3. En el caso de que la Unión Europea establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, el Gobierno de Canarias puede adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas.</p>
(6º)	Acciones ante el Tribunal de Justicia	<p>1. La Comunidad Autónoma de Canarias tiene acceso al Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los términos que establezca la normativa europea. Asimismo, intervendrá en los procesos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los términos establecidos por la legislación del Estado.</p> <p>2. La Comunidad Autónoma de Canarias puede instar al Gobierno del Estado a iniciar acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en defensa de su régimen específico de integración y de sus competencias. La Comunidad Autónoma de Canarias colaborará con el Estado en la defensa jurídica de estos procesos.</p>
(7º)	Participación en el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad	<p>La Comunidad Autónoma de Canarias participará en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad establecidos por el Derecho de la Unión Europea en relación con las propuestas legislativas europeas cuando resulten afectadas competencias de la Comunidad Autónoma.</p>
(8º)	Gestión de fondos europeos	<p>Corresponde al Gobierno de Canarias la gestión de los fondos que procedan de la Unión Europea y de todos aquellos que se canalicen a través de programas europeos en materias de su competencia, respetando las funciones ejecutivas que puedan corresponder al Estado.</p>
(9º)	Delegación del Gobierno de Canarias	<p>El Gobierno de Canarias dispondrá de una Delegación ante la Unión Europea para la adecuada representación, defensa y promoción de sus intereses ante las instituciones y órganos europeos, así como para recabar información y establecer mecanismos de relación y coordinación con los mismos.</p>



(10º)	Relaciones con otras regiones europeas. Cooperación con terceros países vecinos. Organizaciones e instituciones supranacionales de carácter regional	<p>1. La Comunidad Autónoma de Canarias promoverá la cooperación y establecerá las relaciones que considere convenientes para la defensa y promoción del interés general de Canarias con las regiones europeas con las que comparta objetivos e intereses, y en particular con el resto de regiones ultraperiféricas. Asimismo, en el ámbito de la cooperación que promueva la Unión Europea con terceros países, Canarias podrá participar de forma especial en el marco de la gran vecindad establecida con el entorno geográfico de esta Comunidad Autónoma.</p> <p>2. La Comunidad Autónoma de Canarias podrá formar parte de organizaciones e instituciones supranacionales de carácter regional.</p>
-------	--	--