

CANARIAS, CEUTA Y MELILLA ANTE LA CEE

Por ENRIQUE GONZALEZ SANCHEZ *

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. CANARIAS.—III. CEUTA Y MELILLA.—IV. CONCLUSIÓN.

I. Introducción

En las negociaciones de adhesión de España a las Comunidades Europeas se plantea con un carácter específico el posible régimen aplicable, en su momento, a Canarias, Ceuta y Melilla. Dicho tratamiento específico no responde a las particulares condiciones políticas, económicas o socioculturales de dichos territorios, que harían quizás a otras regiones españolas acreedoras con más razón a dicho tratamiento, sino que viene justificado por los regímenes económico y fiscal, diferenciados del del resto del territorio español, que existen en Canarias, Ceuta y Melilla. En efecto, su carácter de territorios aduaneros exentos y sus especialidades fiscales justifican el tratamiento diferenciado indicado y explican que hasta el momento la delegación española haya

(*) Las opiniones expresadas en este artículo lo son a título estrictamente personal.

reservado su posición en la negociación en relación con este tema, especialmente en lo referente a la aplicación de la normativa comunitaria sobre el territorio aduanero y la política fiscal.

La exigencia de un tratamiento diferenciado en el marco de la negociación no significa, *a priori*, el que dichos territorios deban contar con un régimen especial. En principio, y mientras no se acordara otra cosa, dichos territorios se integran en la Comunidad con el resto del territorio español, si bien la negociación específica es necesaria en todo caso, puesto que el contenido del período transitorio que se pactara, en su caso, para la aplicación de la normativa comunitaria diferiría en su contenido entre el acordado con carácter general y el acordado para dichos territorios, al diferir las situaciones de partida sobre las que debería aplicarse. En efecto, supuestos como el del desarme aduanero intracomunitario o la asunción del arancel exterior común se llevarían a cabo durante el período transitorio de manera diferente en la Península y Baleares y en Canarias, Ceuta y Melilla (1).

La existencia de un período transitorio de contenido específico debe diferenciarse de la posible aplicación de un régimen especial para Canarias, Ceuta y Melilla; pues, frente al carácter transitorio de aquél, los llamados regímenes especiales dentro de la Comunidad se aplican, en principio, con carácter definitivo. La existencia de dichos regímenes especiales se ha justificado, en ocasiones, por la existencia previa de relaciones también especiales entre los territorios que las disfrutaban y el correspondiente Gobierno central. Al crearse la Comunidad o al producirse la ampliación de la misma, la Comunidad como tal ha asumido dichas relaciones, si bien atribuyéndoles un carácter extremadamente excepcional y restrictivo y limitando sus efectos al ámbito limitado del territorio respectivo, a efecto de evitar que dicho régimen pudiera afectar los fundamentos básicos en que se asienta el Mercado Común (2).

(1) En el supuesto de incorporación a la unión aduanera, el desarme intracomunitario y la aproximación al arancel aduanero común se llevarían a cabo en el caso de la Península y Baleares a partir de los derechos del Arancel de Aduanas, mientras que en el caso de Canarias, Ceuta y Melilla habría que partir de su actual situación como territorios exentos.

(2) En la medida en que la mera existencia de un régimen especial vulnera los principios básicos en que se fundamenta el Mercado Común: principio de la libre

Los regímenes especiales existentes en la Comunidad difieren notablemente entre sí, puesto que han ido surgiendo, como se ha indicado, al hilo de las situaciones concretas que se le han planteado a la Comunidad. En este sentido, solamente en base al examen del contenido de los regímenes especiales ya existentes puede establecerse una tipología de los mismos. En función de dicho contenido podrían distinguirse los siguientes regímenes: Territorios comunitarios (3) no incluidos en el «cordón aduanero» de la Comunidad (Heligoland, Büsingen, Livigno, Campione d'Italia, las aguas del lago de Lugano) (4); territorios comunitarios incluidos en la unión aduanera con regulaciones particulares (Córcega, Sicilia, Cerdeña) (5), departamentos franceses de Ultramar —DOM— (6); territorios y países no comunitarios, pero que mantienen relaciones especiales con la Comunidad (isla de Man, islas Anglonormandas (7), islas Feroe (8), territorios de soberanía

circulación (mercancías, trabajadores, capitales, establecimiento y servicios) y de la libre competencia, se explica su carácter excepcional.

La existencia previa de una relación especial entre un territorio y el Gobierno central del que depende no supone, en todo caso, su necesaria asunción por parte de la Comunidad.

(3) El ámbito de aplicación espacial de los Tratados viene definido en el artículo 79 del Tratado CECA, artículo 227 del Tratado CEE y artículo 198 del Tratado CEEA.

(4) El Reglamento CEE núm. 1496/1968, de 27 de septiembre (JOCE núm. L 238, de 28 de septiembre de 1968), modificado en su artículo 1.º por lo dispuesto en el anejo I de las Actas de adhesión de 1978 y de 1979, define el territorio aduanero de la Comunidad, excluyendo del mismo los territorios indicados.

(5) Córcega, Sicilia y Cerdeña se benefician de la aplicación de medidas nacionales, dirigidas a facilitar su desarrollo, pero no siempre en total consonancia con la aplicación.

(6) Córcega, Sicilia y Cerdeña se benefician de la aplicación de medidas nacionales. Dichas medidas tienden a justificarse por las características de dichos territorios, su grado de autonomía, su menor nivel de desarrollo o su carácter insular.

(7) El régimen aplicable a los DOM (y a Argelia hasta el momento de su independencia), definido en el artículo 227.2 del Tratado CEE, se ha caracterizado siempre por una cierta ambigüedad, especialmente hasta la adopción por el Tribunal de Luxemburgo de su sentencia Hansen sobre el régimen aplicable a los DOM.

(8) El régimen aplicable a la isla de Man y a las islas anglonormandas viene definido en el Protocolo número 3 al Acta de adhesión de 1972, en relación con el artículo 79, c), del Tratado CECA; artículo 227.5, c), del Tratado CEE, y artículo 198, d), del Tratado CEEA. La isla de Man y las islas anglonormandas están incluidas en el territorio aduanero comunitario (*Vid.* artículo 1.º del Reglamento CEE núm. 1496/1968, de 27 de septiembre, modificado por el Acta de adhesión de 1972).

(9) El régimen aplicable a las islas Feroe viene definido en el Protocolo número 2 al Acta de adhesión de 1972, en relación con el artículo 79, a), del Tratado CECA; artículo 225.5, a), del Tratado CEE, y artículo 198, a), del Tratado CEEA. En el Acta de adhesión se dejaba abierta la opción a Dinamarca hasta el 31 de diciembre de 1975 para manifestar su voluntad respecto a la posible incorporación de las islas Feroe a la Comunidad. Dicha notificación no llegó a producirse.

británica en Chipre (9); países y territorios de Ultramar —PTOM— (10); otros territorios y países con regímenes especiales o a los que se aplica parcialmente el Tratado de Roma (comercio interalemán (11), territorios austriacos de Jungholz y Mittelberg, Mónaco y San Marino (12), Andorra (13), Gibraltar (14)). El territorio de Groenlandia, incorporado a la Unión aduanera, aunque con regulaciones particulares (15), decidió, por referéndum celebrado el 23 de febrero de 1982, su retirada de la Comunidad. La Comisión ha propuesto al Consejo la aplicación a Groenlandia del régimen PTOM complementado con la firma de un acuerdo sobre pesca, si bien hasta el momento el Consejo no se ha pronunciado al respecto (16).

II. Canarias

Las especialidades económicas y fiscales existentes en las islas Canarias tienen su origen en el Real Decreto de 11 de julio de 1852,

(9) Artículo 79, *b*), del Tratado CECA; artículo 227.5, *b*), del Tratado CEE, y artículo 198, *b*), del Tratado CEEA. Una Declaración común aneja al Acta de adhesión de 1972 señala que el régimen aplicable a las relaciones entre la Comunidad y las zonas de soberanía británica en Chipre quedarán definidas en el contexto de un eventual acuerdo entre la Comunidad y la República de Chipre.

(10) El régimen PTOM, definido en la parte IV del Tratado CEE (arts. 131-136), asocia a la Comunidad los territorios no europeos dependientes de Bélgica, Francia, Italia, Países Bajos y Reino Unido. El anejo IV al Tratado CEE enuncia dichos territorios, si bien a muchos de ellos no se les aplica ya el régimen PTOM al haber accedido a la independencia, momento a partir del cual se les ha incluido en otros marcos diferentes de relación con la Comunidad (Yaundé, Lomé).

(11) Protocolo anejo al Tratado CEE referente al comercio interalemán y a los problemas conexos.

(12) Los territorios austriacos de Jungholz y Mittelberg, el territorio del Principado de Mónaco y el territorio de la República de San Marino forman parte del territorio aduanero de la Comunidad en virtud de lo dispuesto en el artículo 2 del Reglamento (CEE) núm. 1496/1968, de 27 de septiembre.

(13) Existe un régimen especial de comercio entre Andorra y Francia, regulado convencionalmente, no aplicándose al coprincipado de Andorra el artículo 227.4 del Tratado CEE.

(14) Gibraltar forma parte del territorio comunitario (art. 227.4 del Tratado CEE), si bien no se le aplican las disposiciones sobre la política agrícola común y la política fiscal (art. 28 del Acta de adhesión de 1972) ni forma parte del territorio aduanero comunitario (el Reglamento CEE núm. 1496/1968, de 27 de septiembre, no hace referencia a dicho territorio). *A sensu contrario*, se entienden aplicables a Gibraltar las disposiciones comunitarias sobre libre circulación de trabajadores, libre circulación de capitales, derecho de establecimiento y libre prestación de servicios.

(15) Artículos 100 y 101 del Acta de adhesión de 1972 y Protocolo núm. 4 al mismo.

(16) *Vid.* «Boletines Europe» núm. 3.552, de 21-22 de febrero de 1983, y núm. 3.554, de 24 de febrero de 1983.

por el que se crearon las franquicias canarias, confirmadas posteriormente por la Ley de Puertos Francos de 6 de marzo de 1900. El régimen legal actualmente aplicable a Canarias figura en la Ley 30/1972, de 22 de julio, sobre Régimen Económico - Fiscal (REF) (17), en la que se establece el carácter de territorio exento de dichas Islas y una serie de especialidades fiscales, y en la disposición preliminar sexta del Arancel de Aduanas. Otras disposiciones muy diversas complementan el régimen específico de las Islas, diferenciado, por tanto, del aplicable en la Península y Baleares. Entre ellas merecen citarse por su importancia el Real Decreto 702/1977, de 4 de marzo, por el que se modifica la disposición preliminar sexta del Arancel de Aduanas (18), el Real Decreto 997/1978, de 12 de mayo, por el que se aprueba la Ordenanza fiscal reguladora de la Tarifa Especial del Arbitrio Insular a la entrada de mercancías en las islas Canarias, se dictan normas para su modificación, suspensión y revisión y se transfieren a la Junta de Canarias las facultades ostentadas por la Junta Económica Interprovincial de Canarias en orden a dicha Ordenanza (19), y el Real Decreto 2945/1982, de 4 de junio, sobre compensación al transporte de mercancías con origen o destino en las islas Canarias (20).

En el momento de la aprobación de la Ley de Régimen Económico-Fiscal, el legislador pensó ya en la posible futura vinculación de España a un ente supranacional, y de ahí la inclusión de su artículo 4.º, en el que se señala que «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». Dicho artículo, al incluir la expresión «para su defensa», incurriría en una notable contradicción si, como del sentido literal del texto debe entenderse, que lo que había que defender era el régimen especial de Canarias, pues dicha defensa chocaría frontalmente con las exigencias que plantea la aplicación global de la norma-

(17) «BOE» núm. 176, de 24 de julio de 1972.

(18) «BOE» núm. 94, de 20 de abril de 1977.

(19) «BOE» núm. 114, de 13 de mayo de 1978.

(20) «BOE» núm. 272, de 12 de noviembre de 1982.

tiva comunitaria. Una interpretación menos literal del texto, pero más acorde con su espíritu y que elimina la citada contradicción lleva a entender que la defensa que se plantea es la de los intereses canarios y no la del régimen económico y fiscal en cuanto tal. En el artículo 45.2 del recientemente aprobado Estatuto de Autonomía de Canarias (21) se ha recogido literalmente el contenido del artículo 4.º de la Ley 30/1972, debiéndosele aplicar, por tanto, el mismo criterio interpretativo.

Ante la eventualidad de que la adhesión a las Comunidades o cualquier otra decisión político-económica planteara la necesaria abolición o reforma del régimen económico y fiscal canario, se ha elevado a rango constitucional la defensa del mismo, al exigirse en la disposición final tercera de la Constitución el «informe previo de la Comunidad Autónoma o, en su caso, del órgano provisional autonómico» para su modificación. El Estatuto de Autonomía, en el apartado 3 de su artículo 45, refuerza incluso la indicada exigencia constitucional al exigir de manera suplementaria el «previo informe del Parlamento canario que, para ser favorable, deberá ser aprobado por las dos terceras partes de sus miembros». Dichos informes, aun careciendo de carácter vinculante, dificultarían notablemente, desde un punto de vista político, la adopción de una decisión por parte del Gobierno central de contenido opuesto al mayoritariamente manifestado por el órgano parlamentario canario, dado el porcentaje de votos exigidos estatutariamente para la manifestación de su opinión.

Las anteriores disposiciones legales hacen referencia estrictamente a la modificación, en su caso, del REF y no a la posible manifestación de la voluntad canaria respecto al principio o a las condiciones de su incorporación a la Comunidad, si bien indirectamente ambos temas se encuentran íntimamente relacionados, como se verá más adelante (*vid. infra* pp. 13-14). El artículo 37 del Estatuto de Autonomía tiene, sin embargo, un contenido directo en relación con la Comunidad, pues, aun sin mencionarla explícitamente, al señalar que «la Comunidad Au-

(21) Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias («BOE» núm. 195, de 16 de agosto de 1982).

tónoma de Canarias será informada en la elaboración de los tratados y convenios internacionales y en las negociaciones de adhesión a los mismos, así como en los proyectos de legislación aduanera, en cuanto afecten a materias de su específico interés» está obligando al Gobierno central a facilitar regularmente información a la Junta de Canarias sobre el proceso de negociaciones de adhesión a la Comunidad. El Estatuto de Autonomía de Canarias va más lejos en esta materia que otros estatutos autonómicos al exigir la información, no solamente respecto a la «elaboración» de tratados y convenios internacionales, como se recoge en otros estatutos (22), sino también respecto a las «negociaciones» de adhesión a los mismos; lo que significa que si la información respecto a la «elaboración» puede llevarse a cabo una vez concluido el correspondiente acuerdo, la información sobre la «negociación» parece exigir una información continuada y con carácter paralelo al desarrollo de la misma. El artículo 37.1 *in fine* señala de manera suplementaria que «recibida la información, el órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma emitirá, en su caso, su parecer», sin que dicha facultad aparezca tampoco recogida en otros estatutos autonómicos. El contenido de la citada disposición constituye el marco legal a través del cual los órganos de gobierno de la Comunidad autónoma canaria pueden manifestar su opinión respecto al proceso de negociaciones de adhesión a la Comunidad. Con anterioridad a la aprobación del Estatuto de Autonomía, dicho marco lo ha constituido la disposición inserta en el artículo 7 d) del Real Decreto-ley 9/1978, de 17 de marzo, sobre régimen preautonómico de Canarias (23), en el que se alude a la facultad del órgano preautonómico de «proponer al Gobierno cuantas medidas afecten a los intereses generales del Archipiélago canario». En base a lo dispuesto en dicho artículo, la Junta de Canarias

(22) Artículo 20.5 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. Artículo 27.5 de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña. Artículo 23.1 de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Otros estatutos no recogen siquiera la obligación de informar por parte del Gobierno central o le dan un carácter más restrictivo.

(23) «BOE» núm. 66, de 18 de marzo de 1978.

facilitó en junio de 1980 al Gobierno central su opinión respecto a la posición de Canarias ante la adhesión a la Comunidad.

La obligatoriedad de informar a los organismos de gobierno canarios sobre la evolución de las negociaciones de adhesión y la conveniencia paralela de contar con el mejor conocimiento de la realidad canaria y de las incidencias que para dichas Islas podría tener la incorporación de España a las Comunidades Europeas, ha motivado el que desde el inicio de las negociaciones la Administración central haya venido manteniendo un contacto regular con las instituciones canarias, informando de la negociación y tratando de conocer cuáles sean los medios más apropiados para la defensa de los intereses canarios. Dichos contactos han sido considerados por parte de la Administración central de carácter informal; si bien, desde la óptica canaria, se ha aludido repetidamente a la existencia de una Comisión Mixta Administración Central-Junta de Canarias, que tendría por objeto analizar el régimen más adecuado para las islas, en función de la incorporación de España a la Comunidad. La supuesta existencia de la citada comisión mixta no ha llegado, sin embargo, en ningún momento a formalizarse, aunque sí tuvieron lugar en dos ocasiones reuniones conjuntas de representantes de la Administración central y de la Junta de Canarias para tratar del tema comunitario.

El carácter especialmente controvertido de los efectos que la incorporación de España a la Europa comunitaria podría tener para las islas Canarias ha motivado el que desde el mismo momento en que se abrieron las negociaciones de adhesión y paralelamente al mantenimiento de los contactos a que se ha hecho referencia, comenzará a estudiarse detenidamente, desde un punto de vista técnico y económico, y haciendo abstracción, por tanto, de otras connotaciones políticas, los efectos para Canarias de la adhesión, a efecto de poder justificar con ello, en su caso, la solicitud de un régimen específico de adhesión. Independientemente de otros estudios de menor entidad o de carácter más específico, se han llevado a cabo tres informes generales sobre el tema de especial importancia: el «Informe Granell», en agosto de 1979, por encargo de la Cámara de Comercio, Industria y

Navegación de Las Palmas de Gran Canaria (24); el «Informe Payno», en junio de 1980, encargado por la propia Junta de Canarias (25), y el «Informe Musto», en febrero de 1981, realizado por el Instituto Alemán de Desarrollo, de Berlín (26).

El «Informe Granell» se lleva a cabo cuando comienza a despertarse en Canarias la sensibilidad respecto al tema comunitario, paralelamente al inicio de las negociaciones de adhesión, pero cuando todavía las consecuencias económicas de la posible incorporación a la Comunidad y de la consecuente modificación de su régimen económico y fiscal no han comenzado a valorarse adecuadamente. En el «Informe Granell» se va a incluir un primer análisis del coste de la adhesión para Canarias, que se llega a evaluar en unos 8.000 millones de pesetas (27). Pese a la existencia de dicho coste, el «Informe Granell» se muestra partidario de la incorporación de Canarias al territorio aduanero co-

(24) FRANCISCO GRANELL: *La opción CEE para la economía canaria*. Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Las Palmas. Agosto de 1979.

(25) «Islas Canarias-Mercado Común». Informe a la Junta de Canarias sobre la posible adhesión de las Islas a la CEE. Servicio de Publicaciones de la Junta de Canarias. Gabinete Técnico. Las Palmas, 1980.

(26) STEFAN A. MUSTO: *Las islas Canarias y las Comunidades Europeas: Estructura, problemas y opciones políticas de integración*. Instituto Alemán de Desarrollo. Berlín, 1981. Ejemplar mecanografiado.

(27) Coste-beneficio de la opción CEE para Canarias. (hipótesis 1978, millones de pesetas.)

COSTES (1)		BENEFICIOS	
— Derivados de adoptar la protección aduanera industrial comunitaria:		— Beneficios arancelarios para exportaciones Canarias:	
— Pagos TEC productos industriales	1.700	— Sobre productos agrícolas	400
— Pagos TEC cigarrillos	1.000	— Sobre conservas pescado	200
— Derivados de la adopción de la PAC:		— Sobre productos industriales.	150
— Exacciones agrícolas	2.500	— Financiación procedente de Fondos comunitarios (2):	
— Restituciones hoy percibidas	300	— FEOGA. Orientación	800
— Pérdida turística al reducirse atractivo puerto-franquismo	2.500	— FEOGA. Garantía	900
— Pérdidas beneficios sector comercio	2.800	— FSE	50
		— FEDER	160
		— DEI	100
TOTAL	10.800	TOTAL	2.780

(1) No se incluye el coste no estrictamente derivado del ingreso a la CEE de la pérdida de la DFE (vid. 5.1.2) ni el impacto inflacionario estimado en 0,7 por 100 anual durante los cinco años de período transitorio.

(2) Hipótesis máximas para el FEOGA.

F. GRANELL: *Op. cit.*, p. 205.

munitario, aunque debiéndose contar para ello con una serie de medidas especiales a favor de las Islas. Las medidas propuestas por el Profesor Granell en su informe no suponen realmente la propuesta de un régimen especial, en cuanto que hacen referencia básicamente al contenido del período transitorio o a la aplicación de las disposiciones comunitarias en Canarias con la máxima flexibilidad y amplitud. El análisis coste-beneficio que se incluye en el «Informe Granell» tiene un interés limitado, dado su carácter estático (datos e hipótesis correspondientes al año 1978). En realidad, sólo a través de un análisis dinámico que tuviera en cuenta la evolución del comercio, de las otras magnitudes macroeconómicas y de la canalización futura de recursos comunitarios hacia las Islas, se podría predecir si las consecuencias económicas de la adhesión serían o no favorables para Canarias. A nadie se le oculta, en todo caso, la especial dificultad que reviste la realización de un análisis de estas características. Musto, en su posterior informe, incluirá una crítica del estudio de Granell, que resume en tres puntos: el carácter no verificable de los cálculos, que obliga a valorar con escepticismo los resultados cuantitativos; la imposibilidad reconocida de que el análisis coste-beneficio pueda ser utilizado como un instrumento racional de decisión respecto a una situación que se crea como consecuencia de la integración de España e independientemente de la decisión canaria; el carácter «inconsistente» del estudio que por un lado pronostica sobre todo repercusiones negativas y, por el otro, aboga por la integración (28).

El «Informe Payno», realizado por un amplio equipo de especialistas del Banco Exterior de España, incluye un pormenorizado análisis de los efectos de la adhesión en cada uno de los sectores de la economía canaria, si bien todo ello en la óptica básicamente de la incorporación de las Islas al territorio aduanero comunitario; lo que motivará una cierta crítica por la falta de un análisis igualmente pormenorizado de las consecuencias económicas de la posible no integración. Como resultado de su análisis, el «Informe Payno» se muestra favorable a la incorpo-

(28) STEFAN A. MUSTO: *Op. cit.*, pp. 67-69.

ración de Canarias al «cordón aduanero» comunitario, si bien planteando también en este caso la necesidad de contar paralelamente con medidas especiales a favor del Archipiélago, algunas de ellas ajenas o contrarias a la normativa comunitaria y que implicarían, por tanto, la aprobación por parte de la Comunidad de un «régimen especial» para las Islas. Especial atención presta el «Informe Payno» a la adopción de medidas tendentes a reducir el coste del transporte entre las propias Islas y entre éstas y la Comunidad. En el «Informe Payno» se reconoce, en todo caso, que si bien el régimen que se aplique deberá tener en cuenta las características particularmente difíciles de la región canaria, en última instancia «el futuro de la economía canaria y la resolución favorable de los problemas que actualmente la aquejan, depende fundamentalmente del propio trabajo y esfuerzo de los habitantes del Archipiélago» (29). De esta manera, el «Informe Payno» quiere poner de relieve el hecho incontrovertible de que sea cual sea el modelo económico que se establezca —y la incorporación a la unión aduanera implicará lógicamente una modificación sustancial del actual REF— son los operadores económicos, en última instancia, los que deberán actuar dentro de dicho modelo para tratar de obtener los máximos beneficios entre las posibilidades ofrecidas por el mismo. De esta manera el «Informe Payno» está conectando también con un estado de opinión ya muy extendido en las Islas que pone de manifiesto el agotamiento del modelo económico tradicional en el que se ha basado el desarrollo canario a lo largo de las últimas décadas: el llamado «puerto franquismo». Dicho modelo, si bien ha posibilitado aparentemente un cierto crecimiento económico, ha motivado también, según algunos, los defectos estructurales que estarían en la base de la actual situación de crisis de la economía canaria. Todo ello justificaría en la actualidad la aplicación de un nuevo modelo de crecimiento de contenido quizás menos liberal, dirigido a potenciar una mayor diversificación de los sectores económicos del Archipiélago, especialmente en el sector industrial (30).

(29) *Op. cit.*, p. 323.

(30) La aprobación de la Tarifa Especial en 1978 constituye la primera medida de carácter proteccionista destinada a favorecer el desarrollo de los sectores industriales

En el «Informe Musto» se analizan los efectos sobre los precios, el comercio exterior, la política estructural y las aportaciones al presupuesto comunitario de las tres opciones posibles o «consistentes» con la normativa comunitaria que, según el informe, se le ofrecen a las islas Canarias: no incorporación a la unión aduanera, integración con un régimen especial, integración plena. El «Informe Musto», sin llegar a manifestar explícitamente una preferencia por una u otra opción, considera oportuno, desde el punto de vista del análisis técnico-económico, desechar la opción de la integración plena y deja entender que la integración con un régimen especial sería la más oportuna para la defensa de los intereses canarios.

Independientemente de los informes aludidos, se han realizado y se siguen realizando otros muchos informes técnicos, algunos también de carácter general, como el llevado a cabo por el profesor Schwartz (31), o de carácter específico, especialmente referentes en este caso a la problemática fiscal (32). Todos los informes elaborados parten de la constatación de que la situación de las Islas se modifica en todo caso inevitablemente por el hecho de que, sea cual sea la opción que se adopte para Canarias, la futura integración de la Península e islas Baleares en la unión aduanera afectará por sí sola a las Islas, viéndose éstas notablemente perjudicadas si se optara por mantenerlas fuera del «cordón aduanero» y debiera serles de aplicación, por tanto, el régimen de país tercero, en todo lo referente a la normativa aduanera y comercial comunitaria. Junto a ello existe una coincidencia de criterio en el sentido de considerar necesario que la incorporación a la unión aduanera de las Islas debería hacerse contando con un régimen especial que, teniendo en cuenta sus especialidades y especialmente su distanciamiento geográfico respecto a los mercados comunitarios (33), disminu-

canarios. Con posterioridad a 1978 se ha ido ampliando sucesivamente el número de sectores protegidos por la Tarifa Especial.

(31) El Informe Schwartz analiza las tres opciones, ya clásicas, que se le plantean a Canarias: no integración, integración plena e integración con un régimen especial.

(32) *Vid.*, entre los recientemente publicados, Pou GALINDO, N.: *El sistema fiscal de Canarias. Pasado. Presente. ¿Futuro?*. Hacienda Pública Española, núm. 78.

(33) La ubicación geográfica del Archipiélago canario es el único elemento real que justifica en última instancia la posible aplicación con carácter definitivo de medidas especiales a favor de las Islas. En la medida en que existe una separación

vera algunos de los problemas que dicho distanciamiento puede crear. En todo caso, la incorporación a la Comunidad ha sido vista también con carácter general, como ya se ha indicado, como el momento más adecuado en el que podría procederse a suplantarse el modelo económico hasta ahora de aplicación en las Islas por otro nuevo que tuviera en cuenta las posibilidades que ofrece la incorporación a la Europa comunitaria.

Sobre la base fundamental del contenido del «Informe Payno», el Pleno de la Junta de Canarias, reunido el 5 de mayo de 1980, aprobó un documento, transmitido al Gobierno a comienzos de junio, en el que manifestaba su opinión de principio respecto a la posición de Canarias ante la adhesión a las Comunidades Europeas (34). Al aprobar dicho documento, la Junta de Canarias quiso dejar constancia de su carácter no definitivo y de que el mismo no constituía la manifestación de opinión prevista en la disposición adicional tercera de la Constitución, referente a una posible modificación del REF, la cual —se señalaba— solamente se daría a conocer a la vista de un proyecto o proyectos de ley concretos de modificación de dicho régimen. La comunicación al Gobierno se llevó a cabo entonces en base a lo dispuesto en el artículo 7.º del Real Decreto-ley 9/1978, de 17 de marzo, y en el artículo 4.º de la Ley 30/1972, de 22 de julio, ya citados. La aprobación posterior del Estatuto de Autonomía permitiría igualmente al órgano de gobierno canario dar a conocer su opinión sobre el tema comunitario en base a lo dispuesto en el artículo 37.1 *in fine* del citado Estatuto.

La posición adoptada por la Junta de reservar formalmente la comunicación de su postura sobre la modificación del REF hasta un momento ulterior parece congruente, en tanto en cuanto —si bien la incorporación en su caso de Canarias al territorio aduanero comunitario lleva consigo una modificación de dicho régimen— la Junta de Canarias solamente podrá pronunciarse respecto a la misma una vez se plantee definitivamente dicha

física notable entre Canarias y el resto del área aduanera común de una Comunidad ampliada se produce una desventaja real para las Islas que podría justificar la adopción de medidas compensatorias.

(34) «BO» de la Junta de Canarias núm. 2, de 18 de abril de 1980.

modificación. Ahora bien, al manifestar la Junta su parecer respecto a su incorporación a la unión aduanera, lo que sí está condicionando de hecho es su toma de postura futura respecto a la modificación del REF; con lo cual, dado que la manifestación de dicha postura requerirá en su momento un pronunciamiento cualificado del Parlamento canario (art. 45.3 del Estatuto), parecería también conveniente, aunque no venga exigido estatutariamente, que el Parlamento se pronunciara también respecto a la incorporación a la Comunidad. En caso contrario, podría producirse *a posteriori* una desautorización por parte del Parlamento respecto a la opinión manifestada en su momento por el Ejecutivo.

El documento aprobado por el Pleno de la Junta recoge, como se ha indicado, las recomendaciones básicas formuladas en el «Informe Payno». Con carácter previo se incluyen en el documento diez puntos suplementarios, cuyo contenido implica en algunos casos una contradicción con los expuestos en la segunda parte del informe (35). El documento de la Junta desecha las opciones de la no integración, por considerar que «cualquier solución en este marco, incluso las más favorables, como sería la del libre comercio entre las partes españolas y entre Canarias y la CEE, no es capaz de garantizar eficazmente una satisfactoria respuesta a los problemas que se plantean como consecuencia de la no adhesión» y de la integración plena, juzgando que «para las Islas supondría un coste insoportable un régimen de adhesión que no tuviera en cuenta sus peculiaridades y las diferencias notables que la caracterizan respecto del resto de España». Tras ello, la Junta de Canarias considera que «la integración de Canarias con el resto de España en las Comunidades Europeas es la alternativa más consecuente de entre las que el Archipiélago puede elegir, siempre que venga acompañada de una serie de condiciones especiales», debiendo optar Canarias «por un régimen de adhesión particular».

(35) La primera parte del documento fue añadida en el momento final de su aprobación sin tener en cuenta su concordancia con los demás puntos incluidos en el mismo. Ello hace que el documento de la Junta padezca de «inconsistente», lo que resulta especialmente problemático ante su posible planteamiento a las instancias comunitarias.

Las condiciones especiales a las que alude el documento de la Junta hacen referencia tanto a medidas internas como a medidas a plantear en el marco de las negociaciones de adhesión. En lo que hace referencia a la normativa comunitaria, se alude, entre otras, a las siguientes especialidades: establecimiento de un tipo impositivo del impuesto sobre el valor añadido que no suponga una mayor presión fiscal, pero que mantenga simultáneamente el nivel de recaudación de las haciendas locales; exención total o parcial de la imposición indirecta en el resto de España a las mercancías originarias de Canarias, como consecuencia de la desaparición de las medidas de incentivo industrial incluidas en el llamado «Decreto Pérez Bricio» (36); mantenimiento de la reserva del mercado nacional para el plátano producido en las islas Canarias; mantenimiento de la actual ordenación reguladora de las exportaciones de tomate y pepino y establecimiento de ordenaciones similares para otros productos agrícolas; compensación financiera al perjuicio resultante de la pérdida de las restituciones comunitarias a los productos alimenticios importados actualmente desde la CEE; aplicación flexible a Canarias de las normas comunitarias socioestructurales para el sector agrícola y ganadero; consideración global de Canarias como zona potencialmente beneficiaria de las ayudas del FEDER; exclusión de Canarias de las medidas penalizadoras comunitarias dirigidas a evitar la producción de excedentes lácteos; aceptación por parte comunitaria de las ayudas dirigidas a superar las desventajas que supone la insularidad; concesión de primas de penetración o subvenciones específicas al transporte de productos determinados y tipificados, independientemente de la subvención general al mismo; excepciones a la aplicación del Arancel aduanero común, mediante la apertura de contingentes libres de derechos para la importación de determinados «inputs» de interés para la economía canaria; aplicación flexible a Canarias de la normativa comunitaria sobre puertos francos; exención a Canarias de contribución al presupuesto comunitario en concepto IVA; aplicación, en su caso, en Cana-

(36) Real Decreto 702/1977, de 4 de marzo, por el que se modifica la Disposición preliminar sexta del Arancel de Aduanas.

rias de limitaciones similares a las que pudiera aplicar la Comunidad en materia de libre circulación de trabajadores.

Como puede apreciarse, las demandas canarias hacen referencia en unos casos a excepciones específicas a la aplicación de la normativa comunitaria de carácter transitorio o definitivo y en otros a las compensaciones que el Gobierno central debería conceder a las Islas como consecuencia de los problemas que plantea la modificación del REF. Entre estas últimas destaca el deseo de contar con un programa integrado de desarrollo para Canarias y la aplicación de una serie de especialidades fiscales, tanto en la imposición directa como indirecta, dejándose también abierta la puerta a la posible compensación por el Gobierno central de aquellas peticiones que no llegaran a ser atendidas por la Comunidad.

A las demandas antes indicadas se añaden otras de contenido más contradictorio o menos justificado, y en primer lugar, la que hace referencia al deseo de mantener una política comercial exterior autónoma. Como es sabido, la política comercial no es competencia ya en la Comunidad de los estados nacionales, sino de las instancias comunitarias y ello como consecuencia justamente del proceso de creación de la unión aduanera, que, al establecer un arancel común frente al exterior, obliga también a actuar de manera «comunitaria» en todo lo que hace referencia a las modificaciones de ese arancel. En este sentido, optar por la integración en la unión aduanera implica automáticamente la aplicación de las disposiciones comunitarias en materia de política comercial.

En el documento de la Junta se hace referencia también al deseo de contar con un período transitorio y una cláusula de salvaguardia de contenidos específicos para Canarias. En los momentos actuales, cuando resta todavía por definir el contenido y los caracteres del período transitorio y de la cláusula de salvaguardia generales, dicha petición constituiría únicamente un intento suplementario para poner de relieve la singularidad del caso canario, dado que en última instancia el período transitorio y la cláusula de salvaguardia que se pactaran con carácter general podrían quizás resultar los más adecuados para la

defensa de los intereses canarios. Otra petición canaria, el deseo de que sus posibles especialidades se incluyan en un protocolo específico sobre Canarias, dentro del marco del Acuerdo de adhesión, tiene solamente, en su caso, una importancia formal, pues, desde un punto de vista más real, nada impide que las especialidades que se pacten figuren en un protocolo anejo al acuerdo o en el articulado del mismo. En el documento de la Junta se hace referencia también al deseo de poder contar con un representante de la misma dentro de la delegación que negocie en Bruselas el tema canario. Dicha demanda resulta igualmente carente de contenido, ya que la definición de la posición española respecto a lo que se considera más adecuado para la defensa de los intereses canarios la lleva a cabo el Gobierno central, debiendo la Junta de Canarias manifestar su opinión ante el citado órgano y no en el seno de una delegación negociadora, que se limita a actuar en base a unas instrucciones recibidas del Gobierno; todo ello independientemente de la salvaguardia del principio primordial de unidad de acción en el exterior.

Independientemente de los estudios técnicos que se han realizado sobre las consecuencias para Canarias de la adhesión de España a la Comunidad y de la expresión de su opinión por parte de la Junta de Canarias, a los que ya se ha aludido, el tema canario ha sido objeto lógicamente también de análisis profundos en el marco de la Administración. En este sentido, una Comisión interministerial, creada por acuerdo de Consejo de Ministros de 18 de enero de 1980, llegó a la conclusión de que entre las diversas opciones que se plantean a Canarias en relación con las Comunidades Europeas, la plena aplicación de los tratados es la que parece presentar un balance más satisfactorio. No obstante, aun considerando la citada Comisión el saldo de la integración como positivo, se recomendaba para una serie de sectores o temas la adopción de medidas transitorias para la adecuación a la normativa comunitaria, sectores en los que era conveniente igualmente contar con medidas internas que eliminaran o contrarrestaran los posibles efectos negativos que la adhesión padría llevar consigo.

En base al informe de la citada Comisión interministerial, y en respuesta al informe remitido por la Junta de Canarias en junio de 1980, el Gobierno, a través de su ministro de Hacienda, dio respuesta al documento canario en mayo de 1981. En la respuesta del Gobierno se compartía la posición de la Junta de considerar la integración de las islas Canarias y la aplicación del conjunto de las políticas comunitarias como la opción más favorable para la defensa de los intereses canarios, si bien se reconocía que la aplicación de dichas políticas podría plantearle alguna dificultad a Canarias. Para hacer frente a dichos problemas se hacía referencia a la posibilidad de negociar ante las instancias comunitarias en el marco de la adhesión la aplicación de medidas específicas que llegaran a asegurar en condiciones razonables determinados suministros necesarios para el abastecimiento y desarrollo de las Islas, que evitaran alzas excesivas en los precios y en la presión fiscal y que mantuvieran o desarrollaran los mercados de los principales productos de exportación canarios. El Gobierno, no obstante, con una postura más «consistente» que la de la Junta, ha considerado absolutamente inviable el deseo expresado por la Junta de Canarias de continuar contando tras la incorporación a la unión aduanera con una política comercial y arancelaria autónoma.

La complejidad del caso canario y la propia evolución general de las negociaciones ha motivado en última instancia el que por parte de la delegación española no se haya llegado a presentar todavía una primera posición a la Comunidad sobre Canarias. No obstante, el ministro Morán ha manifestado recientemente su opinión de facilitar próximamente dicha posición y, en todo caso, a lo largo de la actual presidencia alemana (37), cumpliendo con ello el calendario-programa fijado por parte española para la misma.

(37) Vid. Diario *El País* de 23 de febrero de 1983.

III. Ceuta y Melilla

El especial régimen económico y financiero de Ceuta y Melilla justifica también en este caso, como en el de Canarias, su tratamiento diferenciado en el marco global de las negociaciones de adhesión y explica igualmente el que la delegación española no hayan manifestado todavía su posición sobre cuál debería ser, en su caso, el régimen aplicable a dichos territorios tras la adhesión de España a la Comunidad, aunque es de prever una próxima presentación de la primera posición (37 bis). El régimen económico de Ceuta y Melilla viene regulado por la Ley de bases de 22 de diciembre de 1955 (38), que derogó la Ley de 31 de diciembre de 1944 sobre régimen tributario de las plazas de Ceuta y Melilla, y otras disposiciones posteriores, especialmente la disposición preliminar sexta del Arancel de Aduanas. Las especialidades básicas que caracterizan el régimen económico de Ceuta y Melilla hacen referencia a su carácter de territorios aduaneros exentos y al hecho de soportar una menor presión fiscal que el resto de los territorios españoles.

La estructura económico-productiva de Ceuta y Melilla difiere notablemente de la de Canarias, y de ahí que la problemática específica de la incorporación de dichos territorios a la Comunidad difiera también notablemente de la que se le plantea a Canarias (39). En efecto, los sectores primario y secundario no tienen ningún peso específico en las economías ceutí y melillense, a diferencia de lo que ocurre en Canarias, donde, especialmente el sector agrario, reviste especial importancia. La economía de Ceuta y Melilla gira en torno al sector servicios, fundamentado básicamente en las actividades turísticas, portuarias y comerciales.

Incluso entre ambos territorios existen también notables diferencias, pues mientras que la economía ceutí está dirigida fun-

(37 bis) *Vid.* Diario *El País* de 23 de febrero de 1983.

(38) «BOE» núm. 359, de 25 de diciembre de 1955.

(39) Sobre los caracteres de la economía canaria, *vid.*, entre otras publicaciones, el número monográfico dedicado a Canarias por *Información Comercial Española* número 543, noviembre 1978.

damentalmente hacia la Península, siendo muy limitados los intercambios con su entorno marroquí, la economía melillense se relaciona fundamentalmente con los territorios marroquíes circundantes.

Al igual que en el caso de Canarias, la adhesión a la Comunidad afecta, en todo caso, a Ceuta y Melilla, independientemente del régimen que, en su caso, llegara a pactarse para dichos territorios; régimen que incluso se ha visto afectado ya indirectamente por un hecho todavía exógeno a la Comunidad, como ha sido la reciente apertura de la verja de Gibraltar, y que le afectará más directamente cuando, una vez España se haya integrado en la Comunidad, deban desaparecer las limitaciones que todavía se mantienen al tráfico con la colonia inglesa. (Sobre el régimen aplicable a Gibraltar dentro de la Comunidad, *vid.*: contenido nota 14).

La importancia del tema ha motivado también en este caso el que haya surgido una preocupación específica respecto al futuro de dichos territorios, como consecuencia del proceso de ampliación de la Comunidad, todo ello independientemente de las connotaciones políticas dimanantes de las relaciones con Marruecos, a las que este artículo no hace referencia, si bien se interrelacionan con el proceso de adhesión. Las consecuencias para Ceuta y Melilla de la adhesión, aunque no tan estudiadas como en el caso de Canarias, han sido también objeto de diversos análisis técnico-económicos, destacando entre ellos el estudio «Ceuta y Melilla ante la CEE», elaborado por la firma VSA Consultores, de Madrid, por encargo de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Ceuta (40).

En el estudio citado se pasa revista al régimen legal y a la estructura productiva de Ceuta y Melilla y se analizan los efectos que la aplicación de la normativa comunitaria, especialmente aduanera y fiscal, tendría para dichos territorios. Las posibles alternativas que se les plantean a Ceuta y Melilla ante la adhesión a la Comunidad son objeto también de análisis, especi-

(40) «Ceuta y Melilla ante la CEE». Edición patrocinada por las Cámaras oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Ceuta y de Melilla, con la colaboración de la Caja de Ahorros de Ceuta. VSA Consultores. Ceuta, Madrid, Melilla, junio 1980-enero 1981.

ficándose cuatro opciones teóricas bases: Exclusión de la Comunidad; integración en la Comunidad, manteniendo las líneas básicas del régimen actual, lo que significaría la aplicación a Ceuta y Melilla de un régimen similar al aplicable a Gibraltar en el ámbito de la Comunidad; aplicación del régimen anterior, incluyendo la introducción del impuesto sobre el valor añadido y de los impuestos especiales, aunque con tipos impositivos diferenciados; incorporación a la unión aduanera y aplicación, por tanto, a Ceuta y Melilla del conjunto de la normativa comunitaria. El estudio, en su conclusión, parece decantarse hacia la segunda de las opciones indicadas, añadiendo la posibilidad, si se considera oportuno, de dejar abierta la puerta a un cambio posterior de *status*, de manera similar a como en el acta de adhesión de 1972 se aludía a que las islas Feroe podrían, en un plazo de tiempo determinado, manifestar su voluntad respecto a un posible cambio de régimen (41).

La posible modificación del REF de Ceuta y Melilla no exige, como en el caso de Canarias, la audiencia previa de los posibles afectados, ni tampoco la Constitución hace referencia a ello. No obstante, dada la similitud existente desde el punto de vista legal con el caso canario, parecería oportuno que también en este caso la población afectada pudiera manifestar su opinión respecto al régimen que consideran más oportuno para la defensa de sus intereses. De ahí que se hayan venido manteniendo contactos regulares entre la Administración central y representantes de los intereses socio-económicos de Ceuta y Melilla, a efecto de conocer los problemas concretos que se les pudieran plantear a dichos territorios como consecuencia del proceso de adhesión y canalizar la opinión de los mismos respecto al régimen que considerarían más oportuno para la defensa de sus intereses económicos.

Ceutíes y melillenses han coincidido en considerar lo más oportuno la aplicación de un régimen coincidente con el pro-

(41) Los artículos 79 a) del Tratado CECA, 227, 5 a) del Tratado CEE y 198 a) del Tratado CEEA, modificados por los artículos 25, 26 y 27, respectivamente, del Acta de Adhesión de 1972, permitían al Gobierno danés hasta el 31 de diciembre de 1975 manifestar su voluntad respecto a la posible aplicación de los Tratados a las islas Feroe.

puesto en las conclusiones del informe antes aludido. En efecto, tanto la Cámara de Comercio de Ceuta como la de Melilla, en su calidad de portavoces de los sectores económicos de los respectivos territorios, han propuesto la aplicación a los mismos de un régimen que, partiendo de la inclusión de Ceuta y Melilla en el territorio comunitario, les exima básicamente de la aplicación de la normativa comunitaria correspondiente a la unión aduanera y, por tanto, también a la política comercial, a la política agrícola y a la política fiscal. *A sensu contrario*, serían de aplicación el resto de las políticas comunitarias, y especialmente las disposiciones referentes a libre circulación de trabajadores, libre circulación de capitales y derecho de establecimiento y libre prestación de servicios.

IV. Conclusión

Teniendo en cuenta los regímenes económicos de carácter específico con que cuentan Canarias, Ceuta y Melilla, y especialmente su concreta situación geográfica, es previsible, tras lo que acabamos de ver, que en el marco de las negociaciones de adhesión de España a las Comunidades europeas, se pueda acordar, si se considerara oportuno, un régimen especial de adhesión para dichos territorios que salvaguarde sus específicos intereses. Conviene reiterar en todo caso que la posibilidad de un régimen de dichas características, en cuanto que difiere de la aplicación general de las normas comunitarias—siempre y cuando dicho régimen tenga carácter definitivo—, es contemplado por la Comunidad con un carácter absolutamente excepcional y restrictivo (42). Dicha excepcionalidad significa que el régimen especial que, en su caso, se pactara no debería afectar al funcionamiento de las reglas del mercado común, y más concretamente a las que hacen referencia al principio de la libre competencia. Ello significa que si bien podría ser posible, en principio, adecuar medidas que evitaran, por ejemplo, un incremento brusco de los precios o de

(42) Vid. diario *El Eco de Canarias* de 27 de octubre de 1981.

la presión fiscal, o que pusieran los productos de exportación de los territorios afectados en la misma situación de competencia que los situados en la periferia de la Europa comunitaria continental, mucho más improbable sería la aceptación por parte de ésta de medidas especiales que supusieran una ventaja efectiva para las producciones de los territorios afectados en competencia directa con las de otras regiones comunitarias.

El pretender la aplicación de un régimen especial exige paralelamente el que su contenido resulte «consistente» por sí mismo, en el sentido de que las medidas que se pretenda aplicar no impliquen simultáneamente la aplicación o falta de aplicación de las correspondientes normas o políticas comunitarias, punto éste en el que ha insistido de manera especial el profesor Musto al plantear sus opciones de integración en relación con el caso canario (43).

Tanto en el caso de Canarias como en el caso de Ceuta y Melilla, los sectores socio-económicos que temen verse afectados negativamente por la integración de España en la Comunidad han planteado en repetidas ocasiones, como ya he indicado con anterioridad, el hecho de que independientemente del régimen especial que pudiera llegar a acordarse con la Comunidad para dichos territorios, la Administración central debería compensar los perjuicios que pudieran producirse como consecuencia de la adhesión. Sin ser objeto de este artículo el tema de dichas compensaciones o del posible nuevo modelo económico que pudiera delinearse para el desarrollo de dichos territorios, sí me parece oportuno señalar que dado el carácter excepcional que supone el planteamiento a la Comunidad de un régimen especial en el marco de la negociación global, dicho planteamiento es en definitiva una demanda de la delegación negociadora española, que en la medida que pudiera encontrar un eco favorable por parte de la Comunidad, en todo o en parte, significaría una concesión por parte de ésta que quizá pudiera implicar un sacrificio en algún otro sector de la negociación, que pudiera afectar de hecho a otras regiones o sectores determinados. En

(43) STEFAN A. MUSTO: *Op. cit.*, p. 72.

consecuencia, ello estaría suponiendo en última instancia no sólo la mera negociación de un régimen especial en el marco de la Comunidad, sino también una concesión real otorgada por la Administración central en favor de los territorios beneficiados.