UNIVERSITAT DE BARCELONA

El autogobierno en las regiones insulares ultraperiféricas.

Estudio comparativo entre los casos europeos y nórdicos y las Islas Galapagos. Propuestas para un estatuto autónomo de las Islas Galápagos

Ariel Jerusalén Mediavilla Valenzuela

ADVERTIMENT. La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX (**www.tdx.cat**) i a través del Dipòsit Digital de la UB (**diposit.ub.edu**) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX ni al Dipòsit Digital de la UB. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX o al Dipòsit Digital de la UB (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

ADVERTENCIA. La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR (**www.tdx.cat**) y a través del Repositorio Digital de la UB (**diposit.ub.edu**) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR o al Repositorio Digital de la UB. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR o al Repositorio Digital de la UB (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

WARNING. On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX (**www.tdx.cat**) service and by the UB Digital Repository (**diposit.ub.edu**) has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized nor its spreading and availability from a site foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository is not authorized (framing). Those rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.



ANÁLISIS DEL RÉGIMEN ESPECIAL DE LAS ISLAS GALÁPAGOS: Reflexiones y propuestas sobre su estatuto político-administrativo en comparación con el tratamiento de las regiones ultraperiféricas de la UE y las regiones autónomas nórdicas*

Ariel Jerusalén Mediavilla Valenzuela

*Este es el título con el que se aprobó el plan de investigación. Al cierre del trabajo se va a solicitar su sustitución por el siguiente:

El autogobierno en las regiones insulares ultraperiféricas.

Estudio comparativo entre los casos europeos y nórdicos y las Islas Galápagos. Propuestas para un estatuto autónomo de las Islas Galápagos

Ariel Jerusalén Mediavilla Valenzuela

Director
Dr. Joan Ridao Martín

Tutor
Dr. Joan Vintró Castells

Programa de doctorado en Derecho y Ciencia Política

Universidad de Barcelona

2025

INDÍCE

Agradecimiento **9**

Dedicatoria **11**

Abreviaturas **13**

PARTE INTRODUCTORIA **15**

1.1. Introducción al fenómeno objeto de la investigación. Consideraciones preliminares 17

1.2. El método de investigación 21

I **25**

PARTE PRIMERA **25**

Los fundamentos teóricos y facticos del fenómeno de la insularidad ultraperiférica **25**

2.1. Conceptos teóricos relevantes de la insularidad: definición y características 27

2.2. El fenómeno de la ultraperiferia: definición y características 41

2.3. La trascendencia del fenómeno de la insularidad ultraperiférica en el tratamiento de la autonomía política regional: tipologías y funcionamiento 44

II **61**

PARTE SEGUNDA **61**

Las regiones insulares ultraperiféricas en la Unión Europea (los archipiélagos de Canarias, Azores, Madeira) y los casos de Åland y Groenlandia **61**

3.1. Las regiones insulares ultraperiféricas en la Unión Europea: consideraciones fácticas y jurídicas 63

3.2. El archipiélago de Canarias en España 72

3.2.1. El hecho diferencial canario en la Constitución de 1978 72

3.2.2. El alcance del Estatuto de Autonomía de Canarias 77

3.2.3. La organización institucional de la Comunidad Autónoma de Canarias 81

3.2.4. El sistema de reparto competencial en España: las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias 86

3.2.5. El control de la actividad de los órganos de autogobierno 89

3.2.6. Las relaciones de colaboración intergubernamental: la cooperación y la coordinación 96

3.2.7. El sistema de financiación 103

3.3. Las regiones autónomas de los archipiélagos de Azores y Madeira en Portugal 111
3.3.1. Las principales características de la autonomía insular en la Constitución de la República Portuguesa de 1976 111
3.3.2. El alcance de los estatutos políticos-administrativos vigentes 116
3.3.3. Los órganos de autogobierno propios 120
3.3.4. Las competencias de los órganos de autogobierno 127
3.3.5. El control de constitucionalidad y de legalidad de la actividad normativa 135
3.3.6. La cooperación entre los órganos de soberanía y los órganos regionales. Las formas de instrumentación 139
3.3.7. Las relaciones financieras entre la República y las Regiones autónomas .. 141
3.4. El autogobierno de las islas Åland en Finlandia 153
3.4.1. El régimen de autonomía de Åland en la Constitución de Finlandia de 1999 153
3.4.2 La ley sobre la autonomía de las islas Åland 155
3.4.3. El sistema institucional y los organismos regionales 157
3.4.4. La distribución de competencias: las competencias de las islas Åland 160
3.4.5. El control de las leyes y actos normativos regionales 163
3.4.6. La relación de asistencia entre las autoridades nacionales con las autoridades regionales 165
3.4.7. La autonomía económica y financiera 168
3.5. El territorio autónomo de Groenlandia en el Reino de Dinamarca 175
3.5.1. Groenlandia en la Constitución del Reino de Dinamarca de 1953 175
3.5.2. La Ley de Autogobierno de Groenlandia de 2009 y el derecho a la autodeterminación 177
3.5.3. Las autoridades de Groenlandia y la jurisdicción 178
3.5.4. Los ámbitos de competencia del Autogobierno de Groenlandia 182
3.5.5. Las relaciones entre el Autogobierno de Groenlandia y las autoridades del Reino 185
3.5.6. El control estatal de la actividad legislativa y de los actos ejecutivos 187
3.5.7. La autonomía económica, financiera de Groenlandia 188

III 195

PARTE TERCERA 195

El régimen especial institucional de la provincia de Galápagos en el contexto ecuatoriano 195

4.1. El estatus político-administrativo del Régimen Especial de la provincia de Galápagos en el constitucionalismo histórico ecuatoriano 197
4.1.1. Primer período: las constituciones desde 1835 hasta 1878 (Juez de Paz) .. 198

4.1.2. Segundo período: las constituciones desde 1884 hasta 1945 (Jefatura Territorial)..... 200
4.1.3. Tercer período: las constituciones desde 1946 hasta 1979 (Gobernación). 204
4.2. El Régimen Especial de Galápagos en la Constitución de 2008 209
4.2.1. La matriz del actual régimen especial de Galápagos de 2008: la Constitución Política de 1998 209
4.2.2. La Constitución de 2008 en términos de autonomía regional y de reconocimiento de un régimen especial para Galápagos 212
4.2.3. El alcance de la Ley Orgánica del Régimen Especial de la provincia de Galápagos: naturaleza jurídica y contenido 214
4.2.4. Análisis de los elementos constitutivos del régimen especial de Galápagos 215
4.2.4.1. La estructura administrativa institucional: Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos..... 215
4.2.4.2. Las competencias del Régimen Especial de Galápagos: tipología y alcance funcional 221
4.2.4.3. El control de los actos del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos por parte del Estado central..... 225
4.2.4.4. Los mecanismos de relación entre el Régimen especial y el Gobierno Central..... 228
4.2.4.5. El régimen de autonomía financiera y tributaria de Galápagos..... 230

IV 236

PARTE CUARTA..... 236

Propuesta de un nuevo estatus político-administrativo del Régimen Especial para la provincia de Galápagos desde un análisis comparativo con las regiones autónomas insulares (Canarias, Azores y Madeira, Åland y Groenlandia)..... 236

5.1. El actual Régimen Especial de Galápagos en el contexto de la autonomía insular: apuntes de Canarias, Azores, Madeira, Åland y Groenlandia 238
5.1.1. La influencia del modelo de organización territorial del Estado en el reconocimiento de la autonomía insular 238
5.1.2 Los instrumentos normativos que organizan la autonomía en los sistemas insulares. 241
5.1.3 El esquema institucional del Régimen Especial de Galápagos en comparación con otros sistemas institucionales insulares. 247
5.1.4. La distribución de competencias entre Ecuador y Galápagos 252
5.1.5. El control estatal de la actividad de autogobierno de Galápagos en perspectiva1 256
5.1.6 Una comparación de las relaciones multinivel o a nivel intergubernamental 259

5.1.7. Las relaciones financieras y tributarias de Galápagos en comparación con Canarias, azores, Madeira, Åland y Groenlandia. 265

5.2. La consagración constitucional de un régimen de autonomía política: la "cláusula Galápagos" 269

5.2.1. Las razones que amparan la autonomía política de Galápagos: territoriales, democráticas y socioambientales 269

5.2.2. La incorporación de la "cláusula Galápagos" por la vía de la reforma constitucional 272

5. 3. La norma institucional básica del autogobierno: el Estatuto de autonomía de Galápagos 273

5.4. El contenido del Estatuto de autonomía 274

5.4.1. El sistema institucional de autogobierno: un nuevo modelo democrático y representativo para Galápagos 277

5.4.2. Las competencias de la Región Autónoma de Galápagos 280

5.4.3. Los controles de la facultad legislativa y actuación de la Región Autónoma de Galápagos 282

5.4.4. Las relaciones de colaboración entre Galápagos y el Estado central 283

5.4.5. El modelo de autonomía y sostenibilidad económica, financiera y tributaria para Galápagos 284

Bibliografía 290

Relación de tablas 302

Relación de figuras 303

Agradecimiento

A la Escuela Fiscal Alejandro Alvear, al Instituto Técnico Superior Alejandro Humboldt de Galápagos, a la Universidad de las Américas, a la Universitat de Barcelona, y en especial al Programa de doctorado en Derecho y Ciencia Política; a todas estas instituciones académicas por ser parte de mi formación como persona y profesional.

Al Dr. Joan Ridao Martín, con la expresión de mi infinito agradecimiento, por compartir conmigo sus conocimientos, y por su rigurosa y exigente dirección, que permitió enriquecer y finalizar esta investigación. Y al Dr. Joan Vintró Castells, tutor de esta tesis, por sus aportes académicos y sus enseñanzas en la cátedra impartida del Máster de Estudios Jurídicos Avanzados.

A quienes se interesaron por estudiar el Régimen Especial de la provincia de Galápagos realizando estudios y publicaciones de este lugar remoto, que han dado vida a mi investigación. De igual forma, a las plataformas digitales periodísticas ecuatorianas que han publicado y recopilado, desde décadas, el sentir del pueblo galapagueño.

Dedicatoria

A mi pequeño hijo Nicolás, mi mayor motivación en la vida.

A mi esposo, cuyo apoyo constante ha sido pilar fundamental en este trabajo.

A mis padres, quienes con su ejemplo, dedicación y cariño hicieron posible que alcanzara esta meta.

A mis colegas, cuya colaboración han sido importantes en cada paso de este proyecto.

A todos quienes aman y protegen Galápagos.

Abreviaturas

AIM	Autoridad Interinstitucional de Manejo
CAN	Comunidad Autónoma de Canarias
CE	Constitución Española
CF	Constitución de Finlandia
CGREG	Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos
CMT	Convenio de Ginebra sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua
COA	Código Orgánico Administrativo
COFA	Pacto de Libre Asociación (*Compact of Free Association*)
COGEP	Código Orgánico General de Procesos
CONVEMAR	Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización
CRD	Constitución del Reino de Dinamarca
CRE	Constitución de la República del Ecuador
CRP	Constitución de la Republica Portuguesa
CRPM	Comisión de las Islas de la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas
EACan	Estatuto de Autonomía de Canarias
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
INGALA	Instituto Nacional Galápagos
JMP	Junta de Manejo Participativo
LOREG	Ley Orgánica del Régimen Especial de Galápagos
MIRAB	*Migration- Remittances, Aid Bureaucracy*
NUTS	*Nomenclature of Territorial Units Statistics*
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PITs	Territorios Parcialmente Independientes (*Partially Independent Territory*)
PNG	Parque Nacional Galápagos
PROFIT	P (consideraciones sobre las personas); R (gestión de recursos); O (compromisos con el exterior); FI (finanzas, seguros e impuestos); T (transporte).
RAA	Región Autónoma de Azores
RAM	Región Autónoma de Madeira

RUP	Regiones Ultraperiféricas
SdN	Sociedad de Naciones
SITEs,	*Small Island Tourist Economies*
SNIJ	Jurisdicciones Insulares Subnacionales (*Sub National Island Jurisdictions*)
TC	Tribunal Constitucional (de España)
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

PARTE INTRODUCTORIA

1.1. Introducción al fenómeno objeto de la investigación. Consideraciones preliminares

Este estudio comienza por explorar el concepto más elemental y básico: la definición de isla como un territorio rodeado de agua en su totalidad (George et al., 1974: 337). El mar actúa como un camino que conecta a las islas con el mundo exterior, pero al mismo tiempo crea una sensación de imposibilidad y separación. En este sentido, "[l]as islas son espacios que acogen y rechazan simultáneamente, creando una ambigüedad distintiva. Esta ambigüedad es quizás la característica más destacada de las islas" (Julbe,1983: 95).

Aunque pueda parecer una descripción simple y práctica, ello es fundamental para el enfoque del presente estudio, centrado en las pequeñas islas habitadas y su administración política. O, dicho con otras palabras, las porciones de tierra lo suficientemente extensas como para albergar residentes permanentes, pero al mismo tiempo lo bastante reducidas para que sus habitantes tengan una conciencia constante de vivir en un entorno insular.

A estos efectos, hay que considerar la omnipresencia del mar, factor que intensifica la sensación de estar aislado del resto del mundo. La barrera marítima está siempre ahí, sólida, totalizadora y dominante, estrechando los lazos entre los isleños, que experimentan así un mayor sentimiento de cercanía y solidaridad (Baldacchino, 2018). La relación entre las islas y el agua se entrelaza estrechamente con la vida cotidiana de las comunidades insulares, influyendo en su economía, alimentación, transporte, y forma de gobierno. Además, el mar o el océano que las rodea, a menudo se convierte en una fuente de recursos naturales, una vía de conexión con el mundo exterior y un elemento simbólico que moldea su identidad colectiva. La presencia del agua como frontera natural crea un sentido de pertenencia y distinción para las islas, y contribuye a la riqueza cultural y emocional asociada con estos territorios únicos. Las islas adquieren su significado cultural a través del agua que las rodea y las delimita (Ronström, 2021).

El presente trabajo se enfoca en la relevancia de las islas desde la perspectiva de su autonomía debido precisamente al hecho insular. Al profundizar en los elementos que componen esta forma de autogobierno, nuestro objetivo es enriquecer el conocimiento y la comprensión de la diversidad que existe en cuanto a las soluciones de gobierno en esa clase de regiones insulares. La razón por la cual algunos Estados han otorgado alguna forma de autogobierno a estas pequeñas islas radica precisamente en el reconocimiento

de su singularidad y necesidades particulares. Su aislamiento geográfico, su dependencia de recursos limitados y sus desafíos específicos derivados del cambio climático hacen que las soluciones de gobernanza tradicionales puedan no ser suficientes para abordar adecuadamente sus problemáticas. En esta línea, algunos Estados, y no solamente los de base descentralizada, han consentido en constituir regiones autónomas insulares previendo distintas técnicas de descentralización o de desconcentración destinadas a garantizar un estatuto de autonomía política o administrativa. En el primero de los casos, incluso, el principio de autonomía insular supone la existencia de un gobierno y un parlamento con poderes legislativos propios que persiguen la defensa de los intereses regionales (Marques, 2016).

Así por ejemplo, como tendremos ocasión de examinar, mediante la concesión de autonomía insular, diversos Estados europeos como España, Dinamarca, Finlandia y Portugal buscan dar solución a los problemas de administración a las comunidades locales de algunas de sus islas, otorgándoles competencias y potestad o iniciativa normativa para tomar decisiones y desarrollar políticas públicas adaptadas a sus circunstancias únicas, permitiéndoles abordar de manera más efectiva sus necesidades y desafíos específicos. Ni que decir tiene que esto facilita que las personas que llaman "hogar" a esas islas tengan una mayor participación en la toma de decisiones que afectan sus vidas y su entorno, o una mayor sensibilidad debido a la inmediación del proceso decisional.

En suma, a través de este estudio esperamos arrojar luz sobre cómo la autonomía insular puede ser una herramienta eficaz para abordar los desafíos que enfrentan estas pequeñas islas, permitiéndoles, por ejemplo, fortalecer su resiliencia frente a las amenazas ambientales y sociales de nuestros días. En última instancia, la aspiración es que los hallazgos de este trabajo contribuyan a generar un mayor entendimiento y apreciación de la importancia de las pequeñas islas y de su autonomía en la consecución de un desarrollo sostenible y equitativo, sin importar su tamaño o ubicación geográfica.

Archipiélagos seleccionados que contienen fórmulas de autonomía insular

Con carácter general, y por lo que a la organización territorial del poder se refiere, la tipología más clásica distingue entre el Estado unitario, el Estado federal y, a caballo entre los dos anteriores, el Estado regional (estado autonómico en el caso español), amén de

los acuerdos federales como las confederaciones y *federacies*. Al analizar con detalle estas diferentes categorías de descentralización puede percibirse que hay distintos niveles de regionalización política y de equilibro de las relaciones entre las partes constituyentes de los Estados nación (Elazar, 1987), de forma que, por ejemplo, puede decirse que no existe un modelo único y puro de federalismo aplicable en todas partes (Watts, 1996: 1).

Con todo, es lo cierto que en un Estado unitario el poder lo ostenta un único titular, y en un Estado compuesto se atomizan los centros a los que se les atribuye la actividad estatal. Y ello se predica tanto del Estado federal como del Estado regional que impera en Italia o del autonómico en España, por poner algunos pocos ejemplos. Lo relevante a nuestros efectos es que el principio de autonomía se aplica tanto en los Estados unitarios como en los que son compuestos en el caso de existir fenómenos como las regiones insulares. Ese es el caso de las Islas Galápagos. Y es debido a que la insularidad, que abarca aspectos geográficos, socioculturales, jurídico-políticos y medioambientales singulares, lleva a que algunos Estados otorguen poderes a esa clase de regiones para que puedan gestionar sus propios asuntos y ejercer su autogobierno. Ackren y Olausson (2008:228) las denominan "autonomías insulares" y las identifican como territorios geográficos que gozan de un "estatus especial y único que incluye poderes legislativos, pero que no constituye una unidad federal o un estado independiente".

Así, como veremos en su momento, en las normas institucionales básicas que rigen la autonomía de los archipiélagos de Canarias, Azores y Madeira, ya en sus preámbulos se expresa un sentimiento de conexión colectiva con las adversidades que representa la vida insular. En concreto, en el preámbulo del Estatuto de autonomía de Canarias puede leerse que: "la lejanía y la insularidad han determinado el carácter de los canarios y las peculiaridades (…)". Y, en el del estatuto político-administrativo de la Región Autónoma de Azores, se dice: "[r]eivindicándose herederos de aquellos que históricamente resistieron al aislamiento y al abandono, a las tormentas y otras catástrofes naturales, a los ciclos de escasez material y a todo tipo de adversidades, forjando así un singular y orgulloso sentido de ser portugués que se atrevieron a llamar 'azorianidad'".

Como es sabido, los estudios de caso comparativos —y éste lo es en gran medida— implican el análisis y la síntesis de las similitudes, diferencias y patrones de dos o más casos que comparten un enfoque o meta común. Para hacerlo correctamente, deben

describirse en profundidad las características específicas de cada supuesto al comienzo del estudio. Así, en nuestro caso, la investigación se centra con carácter general en el fenómeno de la autonomía insular —a nuestro parecer relativamente poco estudiado—, y parte de la comparación de distintos fenómenos insulares ultraperiféricos de la Unión Europea (UE) como los nórdicos (Åland y Groenlandia) o los ya citados de Canarias, Azores, Madeira, con tratamientos diferenciados. En el trabajo se utiliza la teoría normativa de la autonomía como marco analítico, considerando la insularidad y ultraperificidad como fenómenos distintivos y únicos en Europa, analizando tanto las distintas categorías como los aspectos legales de la autonomía y los factores o condiciones que explican su presencia (Ackren y Olausson, 2008).

En concreto, la comparación va a consistir en analizar pormenorizadamente cómo se consagra en cada ordenamiento constitucional el principio de autonomía para estas regiones y la forma cómo se ha plasmado en la normativa institucional interna de cada una de ellas su funcionamiento. También se va a analizar el sistema institucional de autogobierno conformado, el sistema de distribución de competencias y sus límites, los mecanismos de control estatal y las medidas coercitivas o de ejecución forzosa existentes para garantizar la cohesión o la solidaridad interterritorial, el sistema de relaciones multinivel, y, para terminar, el grado de autonomía financiera, económica y tributaria que poseen. A partir de estos elementos o parámetros de comparación, nos proponemos finalmente hacer una propuesta para el Archipiélago de Galápagos, que ya cuenta con un régimen especial en la actualidad debido a su aislamiento y distancia del continente, pero también a la relevancia de su conservación ambiental, lo que lo convierte en un distrito de protección.

Con todo, como veremos, ese régimen especial ha ido variando a lo largo de la procelosa historia constitucional del Ecuador. Y es que incluso a lo largo de las etapas constitucionales ecuatorianas favorables al reconocimiento de ese régimen especial (la iniciada en 1998 y la de 2008), la historia de Galápagos no ha estado exenta de conflictos entre el gobierno central continental y las islas, llegándose incluso a la intervención de éstas. Por lo que se impone una profunda reflexión sobre la gobernabilidad, la institucionalidad de las islas y la necesidad de mejorar las políticas públicas locales, al margen de que la vigente ley especial de 1998, reformada tras el proceso constituyente del 2008, haya dotado a las islas de un régimen de autonomía. No en vano, el régimen

especial hoy vigente presenta debilidades estructurales y no aborda adecuadamente los desafíos derivados de la lejanía e insularidad.

1.2. El método de investigación

Tipo de investigación

Como se desprende de los presupuestos de este trabajo ya mencionados, el tipo de investigación efectuada se enmarca en la clase de "tesis jurídico-propositiva" y "tesis jurídico-comparativa" (Witker,1991: 24). La tesis jurídico-propositiva debate y evalúa una ley o institución jurídica vigente con el objeto de proponer cambios o reformas legislativas en concreto. En cuanto al tipo de tesis jurídico-comparativa, ésta busca identificar las visibles similitudes y diferencias que pueden encontrarse en otras normas jurídicas o instituciones formales y dentro de otros sistemas jurídicos vigentes (Gonzales y Del Carmen, 2017).

Siguiendo esta taxonomía, la presente tesis adopta un formato dividido en 4 partes para su desarrollo. En la primera se analizan los fundamentos teóricos y fácticos de la insularidad ultraperiférica: se analiza el fenómeno de las regiones de ese cariz y se evalúa la implementación de la autonomía insular en las regiones insulares. La segunda se centra en analizar las estructuras normativas e institucionales de las regionales insulares ultraperiféricas en la Unión Europea (UE): los archipiélagos de Canarias, Azores, Madeira, Åland, y Groenlandia. En la tercera parte se examina el régimen especial de provincia de Galápagos en el contexto ecuatoriano. Y, finalmente, en la cuarta y última parte, se comparan los elementos comunes, considerando parámetros relacionados con la autonomía insular, el sistema institucional, las relaciones entre el Estado y las regiones con autonomía, la distribución de competencias, los controles estatales y el financiamiento, se hace una serie de recomendaciones y se proponen medidas para reformar el régimen especial de la provincia de Galápagos, buscando fortalecer su autonomía y asegurar una gestión más efectiva de sus recursos y protección ambiental.

Preguntas de investigación e hipótesis, metodología y operacionalización

¿Cuáles son los elementos comunes de la estructura interna que comparten los archipiélagos de Canarias, Azores, Madeira y las regiones autónomas de Åland y

Groenlandia, y cómo pueden aportar al tratamiento del Archipiélago de Galápagos en relación con su régimen especial? ¿Puede funcionar en el Archipiélago de Galápagos una autonomía insular?

El examen de estas regiones autónomas parte, como ya se ha avanzado, del principio teórico-normativo de la autonomía política desde la relevancia analítica de la insularidad y de las características que pueden contribuyen al reconocimiento de un estatus especial. Estos elementos no son en ningún caso exhaustivos, pero ofrecen algunos indicios sobre la manera de definir y de funcionar estos territorios.

En tal sentido, como también adelantamos, nos proponemos un estudio partiendo de un *tertium comparationis* integrado por elementos como: 1) las constituciones de los distintos Estados, y en particular su organización territorial del poder; 2) los instrumentos normativos internos que organizan la autonomía; 3) los sistemas institucionales de autogobierno; 4) la distribución de competencias entre el Estado y los entes subestatales insulares; 5) el control del Estado a las actividades de las regiones autónomas insulares; 6) las relaciones institucionales y de colaboración entre las regiones insulares y el Estado central; y 7) las relaciones económico-financieras, y dentro de ellas, si es el caso, la autonomía financiera, económica y tributaria. Esto nos ha de permitir obtener una serie de indicadores para así formular una propuesta para el Archipiélago de Galápagos.

En coherencia con lo expuesto, la metodología utilizada en esta investigación se basa en un análisis cualitativo de los marcos jurídicos, por este orden, de las regiones insulares de España, Portugal, Dinamarca y Finlandia, por una parte; y por otro del Ecuador, a dos niveles: constitucional y estatutario-regional. Todo ello con el propósito de responder a las preguntas de investigación formuladas y justificar la propuesta que incorpora la cuarta y última parte del presente trabajo. El enfoque cualitativo es especialmente adecuado para profundizar, interpretar y evaluar rigurosamente el contenido de la Constitución de la República del Ecuador, la Ley Orgánica de Régimen Especial de la provincia de Galápagos, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía, Descentralización y sus disposiciones relacionadas con la administración del Régimen Especial de la provincia de Galápagos, que servirán como base jurídica para el análisis de esta tesis. Para el análisis comparativo expuesto, el presente trabajo tomará en consideración diferentes cuerpos y acuerdos jurídicos de índole supranacional, como por

ejemplo el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y las legislaciones propias e internas de España, Portugal, Finlandia y Dinamarca con especial énfasis en su normativa de autonomía interna.

Objetivos

En síntesis, esta tesis persigue cinco objetivos específicos.

1. Estudiar las nociones generales de la insularidad ultraperiférica en su conjunto, y en particular el tratamiento de la autonomía insular en Europa.
2. Examinar los aspectos jurídicos de la autonomía insular de los archipiélagos de Canarias, Azores, Madeira, Åland y Groenlandia.
3. Analizar cronológicamente el tratamiento de la insularidad en las constituciones y la evolución de su régimen jurídico administrativo del Archipiélago de Galápagos.
4. Exponer los cánones que se replican en una muestra de los casos de estudio, los cuales servirán para realizar un análisis basado en variables cualitativas con el objetivo de compararlas con el Régimen Especial de la provincia de Galápagos.
5. Efectuar una propuesta nueva para el estatus político-administrativo del régimen jurídico administrativo del Archipiélago de Galápagos.

I

PARTE PRIMERA

Los fundamentos teóricos y facticos del fenómeno de la insularidad ultraperiférica

2.1. Conceptos teóricos relevantes de la insularidad: definición y características

La definición de la insularidad

Según Boadas, la insularidad geográfica se caracteriza por el aislamiento y la discontinuidad geográfica inherentes a las islas (2011:148). Elementos como la separación territorial y las relaciones exteriores son fundamentales para comprender su magnitud, que se manifiesta de manera más evidente cuando la distancia entre las islas y los territorios continentales es considerable, impactando significativamente en las comunicaciones con el exterior. Así, el grado máximo de insularidad se alcanza cuando la influencia del entorno acuático que rodea la isla predomina en su vida[1].

De igual manera, Santos y Núñez (2020: 70) proponen una conceptualización de la insularidad centrada en las manifestaciones que surgen de la condición de isla. Según los autores, abordar la insularidad implica, en primer lugar, teorizar sobre esta vivencia desde perspectivas geográficas y culturales. Aunque la isla, en su esencia primordial, se define como una porción de tierra rodeada por agua, las manifestaciones generadas por esta situación, agrupadas bajo el término de insularidad, no son percibidas uniformemente por diferentes autores y disciplinas. Para una comprensión geocultural más precisa del fenómeno, estos teóricos sugieren explorar las teorías de prominentes geógrafos y naturalistas, cuyas investigaciones se enfocan en delimitar los límites geográficos del entorno insular, considerando factores económicos y sociales.

Para Pelletier (citado en Gonon, 1998) la insularidad es la relación dinámica que se construye entre un espacio insular y la sociedad que allí vive. La insularidad se refiere a la interacción en constante evolución entre una región insular y la comunidad que habita en ella. Esta evolución permite encontrar enfoques específicos para el análisis de la insularidad debido a las características geográficas, socioeconómicas, culturales y ambientales particulares de las islas. Estas aproximaciones permiten comprender mejor los desafíos y oportunidades que enfrentan y diseñar estrategias adecuadas para su desarrollo y preservación. Precisamente, Hernández y Godenau (1996: 184) han planteado los siguientes tratamientos del análisis del concepto de la insularidad: “1)

[1] Es importante diferenciar la noción de “insularidad” de la de “insularismo”, ya que esta última se basa en valores afectivos o de identificación, y surge de eventos de naturaleza psicológica, como el aislamiento mantenido por algunos individuos o grupos debido a causas mentales, sociales o decisiones personales (Brinck, 2023).

Relevancia analítica de la insularidad (perspectiva geográfica, sociocultural, jurídico-política, medioambiental); y 2) Relevancia analítica del tamaño y la accesibilidad (irrelevancia analítica de la categoría insularidad, pequeñas economías insulares)".

El primer enfoque plantea que la insularidad es un concepto con relevancia analítica, el cual puede explicar los procesos y fórmulas que cada Estado adopta para estos territorios, considerando las especificidades que hacen al caso, principalmente el aislamiento, para imprimir diferencias cualitativas al tejido social, la cultura, la organización política, la diversidad biológica, o la estructura económica; ello difiere, por ejemplo, de las que pueden observarse en pequeñas regiones continentales aisladas. En ese sentido, Taglioni ha puesto de relieve que para que una isla sea considerada como tal es preciso que el espacio de tierra adentro sea tan pequeño que sus habitantes deben vivir bajo la constante conciencia de que se encuentran en un territorio rodeado por agua, lo que hace que sus vidas se desarrollen indisolublemente ligadas al ámbito marino o costero (2006: 666). Por el contrario, cuando el territorio es lo suficientemente grande como para que la sociedad pueda desarrollarse de espaldas al mar, entonces puede hablarse de un tipo de insularidad que no condiciona la existencia humana, porque el espacio de tierra adentro les permite ignorar la constante presencia del mar como límite tangible.

La segunda forma de aproximarse —y la más influyente— al estudio de las islas pertenece al punto de vista económico y sostiene que "[l]a insularidad carece de relevancia analítica, siendo las variables explicativas a considerar el tamaño y la accesibilidad. Los valores reducidos de estas dos dimensiones influyen sobre la estructura y la dinámica socioeconómica de estos territorios (…) (y) no tiene sentido centrarse en la insularidad en sí misma, sino en la problemática de las economías insulares pequeñas, que tiene semejanzas con la de algunas regiones y países continentales aislados" (Hernández y Godenau,1996: 183).

A partir de ahí, debemos significar que la presente investigación se centrará, en primer lugar, en el enfoque de la relevancia analítica de la insularidad. Este análisis permite un tratamiento interdisciplinario que busca explicar, desde una perspectiva jurídico-política, la autonomía de las regiones insulares que se estudian, siendo éste como es el objetivo principal de la investigación. No obstante, también se tomará en consideración, en segundo lugar, la relevancia analítica del tamaño y la accesibilidad. Esta aproximación se

centrará de manera concisa en las soluciones y medidas económicas adoptadas por los Estados en relación con las regiones autónomas insulares de España, Portugal, Finlandia y Dinamarca.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que en la actualidad los estudios insulares ofrecen un campo de investigación extraordinario a nivel microcósmico, dentro de espacios altamente aislados. Es por ello que la insularidad resulta de interés en tanto que fenómeno permanente, a partir de un elemento primordial como es la discontinuidad geográfica: dicho con otras palabras, la insularidad busca representar lo que hace única a una isla, los rasgos esenciales que la definen. Sin estos aspectos, una isla perdería su identidad, siendo así que varios autores relacionados con los estudios insulares conciben las islas —y el fenómeno de la insularidad— de forma diferenciada, denominándolas "redes de relaciones", mientras que otros concuerdan que "la insularidad es un atributo geográfico que condiciona las opciones de desarrollo, los perfiles de especialización y el estilo de las estrategias" (Simancas 2009: 730). Sea como fuere, lo relevante es que indistintamente de la conceptualización de la insularidad que se pretenda alcanzar o esbozar, no cabe duda de que siempre incluirá elementos relacionados directa o indirectamente con características históricas, económicas, sociales, culturales, étnicas, geopolíticas o jurídicas.

A modo de ejemplo, tenemos que el Archipiélago Canario, partiendo de su posición geográfica diferencial del resto de Comunidades Autónomas españolas peninsulares, goza de una prerrogativa constitucional (disposición adicional tercera de la Constitución de 1978) (CE), que provee, además de autonomía política, de un régimen fiscal singular distinto al del resto de territorios tanto de régimen común como foral. Por su parte, los Archipiélagos de Azores y Madeira, en Portugal, tienen reconocida constitucionalmente la autonomía en el seno de un Estado unitario, por sus características económicas e históricas. Y, en fin, el Archipiélago de Åland, en Finlandia, dispone de una autonomía basada en sus singularidades geográficas. Así pues, la insularidad es un atributo geográfico que condiciona las opciones de desarrollo socioculturales y económicas de sus habitantes.

Mas allá, cuando se habla del concepto de insularidad resulta inevitable mencionar aspectos relacionados a un tipo de aislamiento estructural basado en una relación centro-

periferia en varios ámbitos. Es decir, la insularidad presupone una relación de dependencia o conexión entre una o varias islas y un Estado que se desempeña como matriz territorial. Este tipo de dependencia o conexión, sin duda alguna, establece una subordinación política que conduce a diferentes relaciones en las cuales se delega el poder del centro. En este sentido, pues, la relevancia del análisis del concepto de insularidad va más allá de un simple atributo geográfico que puede poseer un Estado en particular. Por otro lado, siguiendo a Hernandez y Godenau (1996), aunque no permita obtener valoraciones directamente de los costes de la insularidad, es relevante considerar la relevancia analítica de factores que permiten valorar su importancia económica: el tamaño y la accesibilidad a los recursos naturales, la producción, el empleo o la dinámica de procesos económicos como la existencia de una menor competencia, los costes de transporte, etc.[2]

Finalmente, debemos reseñar que, como ya avanzamos al exponer los presupuestos de este trabajo, y tendremos ocasión de examinar en detalle más adelante, vamos a detenernos, por su singularidad, en la opción de la UE de reconocer las denominadas Regiones Ultraperiféricas (RUP), esto es, las partes de territorio de algunos Estados miembros que se sitúan en zonas del planeta muy alejadas de la UE, caso de las citadas Canarias, Azores o Madeira. Precisamente, aunque esta institución comunitaria no se centra únicamente en las regiones insulares, la mayoría de las RUP son islas, lo cual, ni que decir tiene, las relaciona estrechamente con el fenómeno de la insularidad. Ello es de destacar porque dicha condición agrega un valor importante a nuestro estudio, al identificar un grupo de regiones que requieren de una atención diferente en virtud de los problemas específicos vinculados a su alejamiento y pequeña dimensión.

El aislamiento como elemento definidor de la insularidad

El aislamiento se refiere a la falta de contacto físico o comunicación de un territorio y su población con su entorno. Este concepto está relacionado con la idea de accesibilidad, condición que puede medirse y calificarse, aunque no es necesariamente limitante, ya que

[2] Según estos autores, el análisis en términos de efectos del tamaño y la accesibilidad sobre la dinámica económica favorecerá soluciones que inciden sobre los procesos (apoyo al transporte y las comunicaciones, fomento de actividades en las que existan ventajas de aislamiento, etc), mientras que el análisis en términos de costes derivados de la insularidad tiende a demandas intervenciones compensadoras de los (peores) resultados obtenidos" (1996: 185).

se puede superar el obstáculo que impedía acceder al territorio. El aislamiento es una característica fundamental de las sociedades insulares, que se encuentran en un sistema social pequeño y alejado de los principales centros de población en el continente. Aunque no existe una definición o posición generalmente aceptada en la literatura sobre el significado del aislamiento insular, varios autores han señalado su influencia determinante en el desarrollo permanente de la vida en las islas, afectando a numerosas áreas y espacios. Así, según Boadas (2011), el aislamiento "es un factor que influye en las características sociales, culturales, políticas y económicas de las islas".

En efecto, el aislamiento tiene un impacto significativo en diversos aspectos de la vida en las islas, como la sociedad, la cultura, la política y la economía. Los conceptos y realidades del endemismo biológico y los arcaísmos lingüísticos son ejemplos de esta situación, y también tienen un valor turístico y científico, ya que permiten medir la evolución interna y las influencias externas en la consolidación y transformación de estas realidades. Las islas son consideradas regiones periféricas con características sociales y económicas distintivas, y los problemas que enfrentan son los que definen a estas regiones.

Este tipo de aislamiento puede crear ciertos grados o niveles de dependencia entre el territorio insular en mención y el territorio continental (relación isla-matriz territorial). En este sentido, la insularidad —y con ello el aislamiento producto de ésta— puede presentar varias desventajas o efectos negativos para la población insular en el momento en que quiere acceder a ciertos servicios. Por ejemplo, mientras que en la matriz territorial puede que los servicios básicos estén garantizados, no acontece lo mismo con la población insular debido al efecto del aislamiento, con lo que ven afectado negativamente su desarrollo socioeconómico a medio y largo plazo.

La vulnerabilidad que afrontan ciertos territorios insulares aislados ha sido abordada desde hace varias décadas por varios países u organismos internacionales. Por ejemplo, durante la Cumbre para la Tierra, celebrada en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992[3] se introdujo, dentro del acuerdo y plan de acción denominado *Programa 21*, un

[3] La Cumbre de Río (o Cumbre de la Tierra) se llevó a cabo del 3 al 14 de junio de 1992. En ella participaron 172 países (con 108 jefes de Estado) y 2,400 representantes de organizaciones no gubernamentales. Durante la cumbre se trataron los temas de medio ambiente y desarrollo sostenible (Naciones Unidas, S.f).

capítulo *ad hoc* (Capitulo 17) en el que los Estados miembros de la ONU se comprometían a abordar los problemas del desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo. Específicamente, se señalaba que "[e]l desarrollo sostenible en las islas pequeñas se complica por su pequeño tamaño, la limitación de recursos, dispersión geográfica, el aislamiento y la fragilidad de su ecología. El recalentamiento del planeta y un aumento en el nivel del mar las hace más vulnerables a las tormentas y puede causar la pérdida de parte o de todo su territorio" (Naciones Unidas, 1992). De igual manera, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) contempla como uno de sus objetivos el de implementar medidas económicas que se refieren a las políticas aduaneras y comercial, la política fiscal, entre otros[4].

Por otro lado, el asilamiento insular favorece la identidad, ya que el mar, como barrera natural que es, constituye un factor determinante en el desarrollo político, social y económico del territorio. La conciencia de pertenencia se encuentra relacionada con el hecho de estar "rodeado de agua puede dar lugar a una limitación geográfica, psicológica y social que contribuye a un fuerte apego a la propia isla" (Carranza, 2021: 76). Y es que la situación geográfica dicta tanto un sentido de unidad como de separación, de inclusión y de exclusión, que se desarrolla en el diario vivir y compartir las mismas necesidades, problemáticas, e historias, y que permite tener objetivos y proyectos comunes que generan lazos de fraternidad y familiaridad. Para este autor, "las limitaciones naturales y geográficas dan lugar a una cohesión histórica más auténtica", con lo que no se puede desconocer que la fortaleza identitaria ofrece el camino para las aspiraciones de autogobierno, aunque, como veremos en su momento, esa característica física y esa voluntad expresada requiere de otros elementos para la consecución de la autonomía.

El tamaño y la accesibilidad como elemento que caracteriza la insularidad

De acuerdo con Hernandez y Godenau (1996: 179), el tamaño económico y la accesibilidad son dos características destacadas en el estudio de las economías insulares.

[4] A este respecto hay que significar, sin embargo, que los adelantos tecnológicos de las últimas décadas han permitido que las crecientes y competitivas desventajas producidas por la insularidad sean solventadas, en gran medida, satisfactoriamente. Esto se puede observar de forma señalada en el ámbito de transporte y movilidad. algunos autores sostienen que, en los últimos 50 años, los cambios en las estructuras de transporte han modificado la vida en las islas, favoreciendo su relación interinsular y reduciendo la lejanía.

Explican estos autores que las diferentes disciplinas de las Ciencias Sociales se han ocupado del estudio de los territorios insulares, especialmente las islas de menor tamaño, por ser en éstas donde se ha observado en mayor medida la concurrencia de atributos particulares. Además, indican, la existencia de características homogéneas entre las islas ha propiciado la utilización del concepto de insularidad para explicar el fenómeno.

En el ámbito europeo, como ya hemos avanzado, tiene más funcionalidad y es más apropiado el concepto de ultraperiferia. Para el caso ecuatoriano, el concepto que mejor se adapta es el de insularidad *strictu senso*. Ello es así porque, de acuerdo con la mejor doctrina, el tamaño económico y la accesibilidad tienen efectos sobre la medida de determinados elementos (recursos, producción, empleo) y sobre la dinámica de los procesos económicos (entorno de menor competencia, costes del transporte, etc.) Esto significa que, dependiendo del tipo de análisis que se utilice el enfoque afectará notablemente al tipo de solución o demanda para obtener mejores resultados.

Así, desde el ámbito geográfico, acotar la noción de pequeña insularidad resulta importante para nuestro estudio, ya que, por ejemplo, Gran Bretaña (Reino Unido), Nueva Zelanda y Australia poseen una escala grande del hecho insular, que no impacta sobremanera en la vida y desarrollo de los habitantes, a diferencia de las pequeñas insularidades. En un estudio de islas francesas realizada por Perón (Baldacchino, 2018: 8) se señala que la noción de las pequeñas islas habitadas son lo suficientemente espaciosas como para mantener residentes permanentes, pero lo suficientemente pequeñas como para que sus habitantes tengan la conciencia permanente de estar en una isla.

En el contexto europeo, dependiendo de las variables de tamaño y accesibilidad, se pueden observar importantes particularidades socioeconómicas, especialmente en el caso de las islas muy pequeñas, por debajo de los 1.000 km2 o 100.000 habitantes. Por este motivo, todas las regiones que forman parte de las RUP son archipiélagos pequeños, a excepción de la Guyana Francesa. Piénsese en los casos de El Hierro en Canarias (269 km^2, 11.000 habitantes) o Strómboli en Italia (12 km^2, 400 habitantes)" (Simancas 2009: 6). Por lo que la definición de pequeña insularidad es la adecuada para identificar a las RUP (Simancas 2009).

La pequeña insularidad, en el ámbito europeo presenta dos perspectivas para su gestión: a) umbrales de población y superficie; y b) condicionamientos estructurales al desarrollo que representan desventajas de acuerdo con el citado autor. Estas dos perspectivas se pueden definir como fundamentales; es decir, el aislamiento y la reducida dimensión superficial, pero, sobre todo, la población y los recursos. Con todo, no son privativas de la insularidad porque también son aplicables a pequeños territorios no insulares y, en ocasiones, van acompañadas de otros atributos como: 1) la dimensión comparativamente reducida; 2) la situación marginal con accesibilidad limitada; 3) la elevada vulnerabilidad de hábitats y ecosistemas, a menudo con amenazas a la biodiversidad como resultado de los procesos de desarrollo socioeconómico; 4) las dificultades en la gestión de los residuos, así como para el aprovechamiento y gestión del agua y energía; 5) el sobrecoste de bienes y servicios ofertados (al igual que multiplicación de equipamientos) por la dificultad de llevar a cabo procesos de integración productiva; 6) la escasa diversificación productiva y dependencia de la demanda exterior para el desarrollo de sectores competitivos, por la reducida demanda local; 7) la limitada capacidad de oferta de capital humano y de mercado laboral, dándose tensiones, a menudo, resueltas con flujos migratorios de importancia; y, finalmente, 8) la gran importancia estratégica e institucional de la conectividad y la accesibilidad (Simancas 2009: 235).

Y ello es relevante porque, como también veremos, los archipiélagos de Canarias, Azores, Madeiras y Åland se corresponden con pequeñas insularidades desde el punto de vista geográfico, lo cual nos permite agruparlas. Si bien, el presente trabajo también alcanza a otro caso un tanto singular como el de Groenlandia ya que es una región con autonomía política y es considerada una gran isla. A modo de ejemplo, la Constitución Española (CE) contempla las variables tamaño y accesibilidad como condiciones objetivas del desarrollo en esa clase de territorios, cuando establece en el artículo 138 que: "1. El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular". Del mismo modo, el literal e) del artículo 81 la Constitución de la República de Portugal (CRP) establece como prioridad la de: "Promover la corrección de las desigualdades derivadas de la insularidad de las Comunidades Autónomas y fomentar su progresiva integración en espacios económicos

más amplios, de ámbito nacional o internacional". En ambos casos se detecta una dualidad entre los enfoques de relevancia analítica de la insularidad y la de la estructura económica por sus particularidades socio económicas.

Finalmente, y a estos mismos efectos, conviene resaltar que la Constitución de la República del Ecuador (CRE) reconoce la insularidad por su impacto en el medioambiente, y ello explica el actual régimen especial de Galápagos (art. 258 CRE): "La provincia de Galápagos tendrá un gobierno de régimen especial. Su planificación y desarrollo se organizará en función de un estricto apego a los principios de conservación del patrimonio natural del Estado y del buen vivir, de conformidad con lo que la ley determine (…)". Lo que pone de relieve que la relevancia analítica del tamaño y accesibilidad, con los costes derivados de la insularidad ha llevado al Estado ecuatoriano a reconocer por ley (LOREG), por ejemplo, una intervención estatal compensadora en el ámbito económico o a asumir los sobrecostes del transporte, además de dotar otros recursos como veremos.

El régimen jurídico de las islas

El Derecho que un Estado ejerce sobre las islas que forman parte de su territorio nacional se basa en su soberanía. Esto aplica tanto a las islas ubicadas dentro de su mar territorial como a aquellas que se encuentran en aguas internacionales, incluso si están alejadas del territorio continental. En estos casos no se presume automáticamente la contigüidad geográfica. El derecho de un Estado sobre una isla es un Derecho soberano, en cuanto aquella forma parte de su territorio, cualquiera que sea el lugar donde esté situada. La soberanía depende en estos casos de los mismos criterios que se aplican a cualquier otro territorio, es decir, el ejercicio del poder efectivo a través de una administración regular. Esto implica que el Estado tiene el poder y la autoridad para ejercer el control y la jurisdicción sobre estas islas, así como para tomar decisiones y establecer regulaciones en relación con ellas. El derecho soberano de un Estado sobre las islas puede incluir aspectos como la explotación de recursos naturales, la protección del medio ambiente, el establecimiento de fronteras marítimas y la administración de asuntos internos (Marín, 1986:151-170).

De acuerdo con Baldacchino y Milde (2006), existe un total de 115 jurisdicciones insulares subnacionales (SINJ). No obstante, estos territorios a menudo enfrentan situaciones ambiguas y complejas debido a la influencia y control ejercido por el poder central (Groome y Wynne, 2007). No en vano existen territorios —donde hay o ha habido disputas por la soberanía— que gozan de un régimen de autonomía singular como Gibraltar, Irlanda del Norte y Hong Kong (Ackrén, 2005: 84-85), u otros que se encuentran en la región nórdica: Åland, Groenlandia y las Islas Feroe (Karlsson, 2009). Nótese que la mayoría de estos territorios son islas, penínsulas o archipiélagos (Ackrén, 2005).

Los modelos de desarrollo económico en el fenómeno de la insularidad

Las regiones insulares han desarrollado estrategias específicas para garantizar su prosperidad, supervivencia y crecimiento interno, según se desprende de la observación empírica de la dinámica de regiones insulares a nivel mundial como en el Pacífico, el Caribe o el Mediterráneo, buscando aprovechar las características particulares de cada isla en términos de tamaño y accesibilidad. Una de las clasificaciones más conocidas es el modelo MIRAB (*Migration- Remittances, Aid Bureaucracy*), desarrollado por Bertram (2006:1-13), que incluye otros modelos estratégicos como PROFIT y SITEs. En el ámbito del turismo, se ha demostrado que las islas desempeñan un papel fundamental como puntos de conexión entre la oferta y la demanda turística. En ese sentido, varios estudios han resaltado la ventaja competitiva de los destinos turísticos insulares en comparación con los continentales (Baldacchino, 2006; Murray, 2012; Wortman, Donaldson & Van Westen, 2016; Péron, 2004). Estos autores han destacado las características únicas de las islas, que gozan de un entorno natural y una cultura que las convierte en destinos atractivos para los viajeros. Todos ellos, directa o indirectamente, aluden al "mito de la isla" vinculado a la calma, el sedentarismo, el descanso, etc., como un factor de atracción (Pons y Salamanca, 2020: 15).

En otro orden de cosas, pero también en el campo económico, el modelo MIRAB describe el caso de algunos microestados insulares menos desarrollados del Pacífico y el Caribe, beneficiaros de la ayuda exterior y de las remesas de divisas para su funcionamiento. Este modelo se enfoca “en el uso de la jurisdicción legislativa en las estrategias de desarrollo económico, sobre todo en relación con el personal, la gestión de los recursos, la

representación en el extranjero, las finanzas y el transporte" (Baldacchino 2018: 177). Se trata de pequeñas islas con una herencia común de asistencialismo colonial y una larga historia de inversiones dirigidas por el sector público, como programas de desarrollo de infraestructuras y servicios básicos que han sido los pilares de su futuro. Los microestados que inspiraron este modelo son las Islas Cook, Niue, Tokelau, y algunas islas de las RUP de Francia tales como Guadalupe, Mayotte, Martinica (Bertram, 2006: 1-13).

Otro modelo digno de ser citado, e importante para consolidar las expectativas de los isleños, es el modelo PROFIT, de fomento proactivo de jurisdicciones, capacidades o competencias locales específicas, así como de la buena gobernanza local. Su sigla proviene de las dimensiones de la autonomía jurisdiccional local P (consideraciones sobre las personas); R (gestión de recursos); O (compromisos con el exterior); FI (finanzas, seguros e impuestos); T (transporte). En este caso, las autoridades locales pueden negociar y ejercer competencias locales, además de gestionar los recursos internos, el transporte y las estrategias que ayuden a transformar los requerimientos de conectividad o la posibilidad de implementación de regímenes fiscales en favor de las acciones financieras (Canarias, Azores, Bermudas y la Polinesia Francesa). Se trata de un modelo de desarrollo observado en las regiones insulares beneficiarias de un estatus especial dentro del Estado continental, que gozan de alta autonomía de *iure* o de *facto*, si bien, también se ha observado que hay casos de entidades subnacionales de esas características asociadas a un Estado soberano de mayor tamaño, con una sociedad y una cultura distintas (en Groenlandia, las islas Feroe, las islas de Åland).

Por último, McElroy (2006:61-77) introduce el modelo de desarrollo económico en el cual el turismo es el motor de crecimiento de pequeñas insularidades como las Islas de San Andrés y otras del Caribe. Se trata de las SITEs, (*Small Island Tourist Economies*). En ellas, el sector turístico se define como la principal actividad económica para el desarrollo local. En particular, para las islas pequeñas turísticas, este sector representa un caso especial de desarrollo insular. De acuerdo con este autor, la independencia de estas islas puede constituir, por un lado, una potencial desventaja para el turismo, en términos de facilidades o aspectos organizativos o logísticos (moneda, visado, etc.); mientras que, por otro, su pequeño tamaño puede ser una ventaja, ya que las islas grandes en superficie y población no desarrollan mejor turismo.

De acuerdo con el estudio de McElroy, las islas Galápagos se puede identificar con un modelo SITEs, ya que el ingreso por turismo representa el 70% de los recursos económicos en el Archipiélago (según datos de 2023, unos 399 millones de dólares americanos anuales). Según los lugares de procedencia de los turistas, en ~~el año~~ 2023 se mostró un predominio de los turistas extranjeros (54%), por un 46% de los nacionales ecuatorianos (46%). Estados Unidos fue el que contó con más arribos turísticos (47%), seguido del Reino Unido y Alemania (7%), Canadá (6%) y Francia con el 3% (Dirección del Parque Nacional Galápagos, 2023)[5].

En resumen, el MIRAB, el PROFIT y el SITE son tipos ideales taxonómicos que pueden utilizarse para clasificar las diferentes estructuras económicas que se encuentran en las islas de todo el mundo. En todos estos modelos, la presencia de un estatus constitucional es esencial para asegurar el ejercicio de determinados derechos y poderes legislativos, y ello desempeña un papel fundamental en el éxito de las economías políticas. Ello es relevante porque las islas, por su naturaleza, se ven perjudicadas de entrada por su escasa población y su lejanía, especialmente en los estados unitarios, que, bajo el principio de unidad, pretenden homogenizar las políticas públicas a todo el territorio por igual.

Por otra parte, los atractivos turísticos asociados al "mito de la isla", como ha reflejado la literatura geoeconómica, a menudo constituyen un desafío para la integración de las economías de las islas en estructuras más amplias, debido principalmente al aumento de los costos de transporte (Bjarnason, 2010: 232). Sin duda, la insularidad es una barrera que dificulta la libre circulación y el comercio, y que afecta la conectividad e integración con las economías continentales: las islas siempre requieren un viaje adicional y el cambio de modos de transporte, por lo que nunca podrán competir en igualdad de condiciones con sus vecinos continentales (Royle, 2001:8).

[5] En Ecuador, y particularmente en las Islas Galápagos, el turismo de cruceros impulsa la generación de empleo y dinamiza la economía del archipiélago. Esta industria se integra con otros sectores, como proveedores locales, guías naturalistas, transportistas y emprendimientos, que dependen del turismo. En términos económicos, el estudio destaca que, aunque solo el 28% de los turistas que visitan Galápagos optan por cruceros, este sector genera el 75% de los ingresos totales por turismo en las islas. Las ventas de cruceros en Galápagos aportan alrededor de 399 millones de dólares en divisas para Ecuador, lo que representa el 17% de los ingresos nacionales por turismo receptivo. En cuanto al empleo, cerca del 45% de los trabajos directos relacionados con el turismo en Galápagos (5.900 empleos en total) son generados por empresas de cruceros. Cada cama en un barco crea 1,25 empleos, mientras que en alojamiento terrestre genera 0,20 empleos. El sector emplea a 1.407 residentes permanentes y a 779 residentes temporales (Cámaras de Industrias y Producción, 2021).

Finalmente, "la menor población de las islas, en comparación con las islas grandes y sobre todo con los continentes, también influye en el consumo, que se ve limitado por esta circunstancia y resulta menos atractivo para las empresas" (Barceló, 1985:2071). La suma de todos estos elementos sugiere, pues, que las islas enfrentan una mayor complejidad para desarrollar economías de escala.

La influencia de la posición geoestratégica

Un elemento importante de la perspectiva política de una isla es su perfil geoestratégico, es decir, "la convergencia de las relaciones institucionales entre el centro y la periferia a menudo conduce a la descentralización o regionalización, y esto tiene un efecto en la integración entre el centro y la periferia." (Ackrén, 2009:63). En el ámbito del derecho internacional, más concretamente el de la Teoría de las organizaciones[6], el tamaño de los países es considerado un elemento que explica las diferencias en sus capacidades, así como su posibilidad de influir en los estilos de liderazgo y el clima organizativo. Dependiendo de si tienen capacidad legislativa o administrativa, también se especula sobre si los isleños influir en las condiciones de las transacciones con su vecindario y convertirse en actores del destino de su comunidad.

En este contexto, Dahl acuñó la conocida teoría de que existe una relación entre el tamaño y la democracia; "las instituciones políticas estrictamente necesarias para el gobierno democrático dependen, entonces, del tamaño de la unidad" (1998: 92), es decir, el tamaño puede impactar en el comportamiento de la gente, en la su participación en los asuntos de su comunidad, etc. Más adelante, Hadenius (1992:112) profundizó en esa eventual relación entre el tamaño y el nivel de democracia para explicar que las unidades más pequeñas son más propensas al gobierno receptivo que las más grandes, aunque sea en una forma de relación dual. Esto es así porque la distancia entre los líderes y el público de a pie es mínima y las posibilidades de participación directa están garantizadas.

[6] En el ámbito del derecho internacional, y específicamente dentro de la Teoría de las organizaciones internacionales, se estudian las estructuras, el funcionamiento y la dinámica de las organizaciones internacionales. Este campo teórico analiza cómo estas organizaciones – como la ONU, la OEA, la UE, entre otras – se constituyen, qué principios rigen su actuación, su capacidad para crear normas, y cómo interactúan tanto entre sí como con los Estados miembros. La teoría se enfoca en el papel de estas organizaciones como sujetos del derecho internacional, es decir, como entidades que poseen personalidad jurídica y capacidad para actuar en el ámbito internacional, además de regular sus competencias y la forma en que ejercen funciones de cooperación, coordinación y gobernanza global (Díaz, 2018).

Además, no hay duda de que los problemas pueden ser identificados de una forma más ágil desde la inmediación. En ese sentido, el hecho de tener recursos limitados y las unidades depender política y económicamente de agentes externos, las dota de una relación más fuerte con el gobierno. Anckar sostuvo que "la creencia de los estados pequeños es, en efecto, democráticos en mayor medida que los estados más grandes" (2008:81), es decir, que el tamaño puede tener un efecto sobre el gobierno en la política, por lo que las unidades pequeñas son menos complejas, más lúcidas y abiertas en su forma de abordar la política.

La homogeneidad y la continuidad cultural

Las islas suelen tener una población relativamente pequeña y una identidad cultural compartida. Esto puede deberse al aislamiento geográfico que limita la interacción con otras culturas, lo que contribuye a la preservación y consolidación de una identidad insular única. Barceló ideó el término "microcósmico" para describir esa circunstancia (Pons y Rullan, 2020:9). El carácter microcósmico no solo enriquece la entidad de la isla en sí misma, sino que también le da variedad, ya que puede proporcionar una comprensión más profunda y significativa del mundo que rodea.

Por otra parte, las islas son lugares donde las tradiciones y prácticas culturales tienden a mantenerse a lo largo del tiempo. Esto se debe, en parte, a la preservación de antiguas prácticas y al menor impacto de influencias externas. La continuidad cultural en las islas puede ser vista como una forma de resistencia y preservación de la identidad local.

Las islas también suelen estar asociadas con un sentido de equilibrio y estabilidad. Esto puede atribuirse a factores como la menor presión demográfica y una interacción limitada con influencias externas. La relativa estabilidad y equilibrio en el entorno natural y social puede generar una sensación de armonía y tranquilidad. La delimitación geográfica clara y la singularidad de las islas son otras características destacadas. Así, las islas tienen límites definidos y suelen ser distintas en términos de flora, fauna y geografía. Esta unicidad y peculiaridad geográfica contribuye a su identidad distintiva y a diferenciarse de otras regiones. También se observa una tendencia hacia la estetización y la reducción o miniaturización. Las islas suelen ser valoradas por su belleza natural y su tamaño

compacto. La atención a los detalles y la apreciación de la escala humana son rasgos comunes en la apreciación estética de las islas.

El aislamiento geográfico de las islas a menudo influye en el énfasis en la independencia, la autocontención y la afirmación de una identidad insular única. Las islas valoran su capacidad para funcionar de manera autónoma y preservar su identidad cultural. El orgullo y el sentido de pertenencia a la comunidad insular son características importantes en muchas islas tiende a reforzar otro conjunto de ideas comunes: "las islas como vulnerables, insidiosas, dependientes y problemáticas" (Ronström, 2021:11). En este mismo contexto, el arcaísmo también está presente en las islas: se valora y se da importancia a lo antiguo, lo único y lo "auténtico". La preservación de tradiciones, costumbres y patrimonio cultural ancestral contribuye a la identidad insular y atrae a aquellos que buscan una experiencia auténtica y singular.

Por último, la lejanía geográfica de las islas genera una distancia cultural, social, temporal y espacial. Esta lejanía puede influir en la forma en que las islas se perciben a sí mismas y cómo son percibidas por los demás. Puede haber una sensación de separación y diferencia que define la experiencia de vivir en una isla. Estas características, entre otras, contribuyen a la complejidad y riqueza de la experiencia insular.

2.2. El fenómeno de la ultraperiferia: definición y características

Definición de ultraperiferia

Existe cierta controversia acerca del origen del epíteto "ultraperiférico" referido al hecho insular, aunque, de forma general, se acepta que su primera aparición tuvo lugar en octubre de 1987 durante la Asamblea General de la *Conference of Peripheral Maritime Regions* (CPRM),[7] celebrada en las islas de la Reunión, bajo la dirección del entonces presidente del archipiélago de Azores, João Bosco Mota Amaral. Buscando una precisión

[7] La CRPM es una asociación fundada en Saint Maló y constituida por 160 regiones de 25 Estados miembros y no miembros de la UE, que representan más de 200 millones de habitantes. Entre sus objetivos se destaca: promover un desarrollo equilibrado de la UE, con el fin de reforzar la cohesión económica, social y territorial; estudiar junto con las instituciones europeas, nacionales regionales, la puesta en escena de un modelo de desarrollo policéntrico a escala europea; integrar las políticas comunitarias con fuerte impacto territorial en esta dimensión; desarrollar la cooperación interregional alrededor de los grandes espacios de dimensión europea (Báltico, Atlántico, Mar Negro, Balcanes, Islas) y en el exterior; preparar el futuro de las regiones realizando programas plurianuales a favor de las cuencas marítimas; promover la cooperación y los intercambios entre las regiones y sensibilizar a las instituciones europeas sobre las particularidades de los espacios geográficos.

en el marco conceptual, el presidente de las Azores utilizó de forma espontánea las expresiones “más que” y luego “ultra” para describir la perifericidad de las islas lejanas del continente europeo.

No se trata en cualquier caso de un debate nominalista. Stein Rokkan desarrolló el concepto de la relación centro-periferia acerca de la formación de Estados y naciones en Europa, y con ello, varios aspectos sobre la estructuración territorial de Europa que son fundamentales para la comprensión de la Europa contemporánea (2017). Y es que uno de los elementos ligados a la ultraperiferia es la relación centro-periferia en el ámbito jurídico político, por lo que es importante tratarlo. En términos geográficos, por ejemplo, este término hace referencia a un arquetipo espacial en el que la periferia está subordinada a la autoridad del centro, o bien que identifica la sede de la autoridad residente en zonas geográficas más distantes del centro, aunque dentro del territorio controlado por el poder central[8].

Rokkan ha abordado el concepto de periferia como un término proteico, amfibológico, desde tres perspectivas fundamentales: económicas, culturales y políticas. Estas dimensiones representan los principales tipos de interacciones que se establecen con el centro. La dimensión económica involucra las importaciones y exportaciones de bienes, servicios, trabajo, créditos, inversiones y subsidios; la dimensión cultural abarca las transferencias de mensajes, normas, estilo de vida, ideologías, mitos y sistemas rituales; y la dimensión política se encuentran los conflictos relacionados con los derechos territoriales, guerras, invasiones, asedios, así como las alianzas y acuerdos entre grupos de élite (2017: 25). El autor sostiene que si el concepto de periferia se centra únicamente en una definición geográfica se está refiriendo a una dimensión meramente horizontal de lo periférico. Por el contrario, opina, también puede presentarse como un modelo espacial de interacción, en el cual el centro tiene más influencia en la toma de decisiones y el control que efectúan los actores y participantes de la periferia. Esta segunda alternativa se la comprende como la “noción vertical de periferia”, más satisfactoria para el análisis de la estructura centro-periferia. Y es que el concepto de periferia no se refiere únicamente

[8] También se halla presente en otras disciplinas de las Ciencias Sociales. Por ejemplo, alude a la división de ciertos sistemas económicos y políticos identificados con las tesis de la escuela económica desarrollista o estructuralista, así como la teoría de la dependencia y el realismo periférico.

a una cuestión de ubicación geográfica, sino que también conlleva elementos económicos, culturales y políticos.

Por otro parte, Rokkan distingue tres características claves de las periferias: la distancia, la diferencia y la dependencia. Éstas se pueden presentar en diferentes grados: por ejemplo, el hecho de que una periferia esté situada a cierta distancia del centro dominante hace que sus transacciones tengan un mayor costo. Igualmente, la distancia influye en el nivel de identidad diferenciadora del resto de territorio. La dependencia se origina en la toma de decisiones políticas centrales, en la estandarización y en la vida económica de la periferia.

En suma, la periferia denota una singularidad espacial que se explica por los grados o niveles de distancia, alejamiento o diferencia respecto del centro o centros dominantes. La relación centro-periferia puede marcar circunstancias de marginación que perjudiquen la calidad de vida de los habitantes periféricos. Esta propuesta de relación centro-periferia es muy importante, sobre todo, como guía para comprender el reconocimiento de la ultraperiferia en ciertos territorios insulares que pertenecen a Europa.

Las RUP y la ultraperiferia en la Unión Europea

Desde 1970, las regiones insulares desarrollaron ante las Comunidades Europeas —hoy Unión Europea— una importante labor de influencia o de *lobby* con el objetivo de integrar plenamente─sus intereses en el proceso de construcción europea. Esta estrategia concertada comenzó con la creación en 1973, en Saint-Malo (Francia), de la ya citada CRPM, entidad compuesta tanto por las regiones de los Estados miembros como por las de Estados que aspiraban a su adhesión (Valente, 2015).

Más adelante, y desde la entrada en vigor del Acta Única Europea en 1987, el principio de cohesión económica y social adquirió una importancia crucial. Y en ese contexto surgió no solo la necesidad de resguardar el desarrollo insular, sino también el fenómeno de la ultraperificidad. En este sentido, la UE reconoce a las regiones más alejadas del continente europeo como Regiones Ultraperifericas (RUP). Se trata de un conglomerado formado por las regiones francesas que reúnen las características descritas: Guadalupe, Guyana Francesa, Martinica, Mayotte, Reunión, San Martín (parte francesa de la isla de

San Martín); Regiones portuguesas: Azores y Madeira; y la Región española: Islas Canarias[9].

La UE reconoce que estas regiones ultraperiféricas tienen necesidades particulares y, por lo tanto, consiente políticas específicas y medidas de apoyo para ayudar a abordar sus desafíos únicos. La política de la UE hacia esas regiones ultraperiféricas busca promover su integración dentro del mercado interno de la UE y mejorar su desarrollo económico y social, reconociendo al mismo tiempo sus circunstancias únicas y aprovechando sus potenciales específicos, como su rica biodiversidad, su cultura única, y sus posiciones estratégicas. De acuerdo con el que fue Comisario europeo de Política Regional Michel Barnier de la UE, "[l]a política de cohesión no debe descuidar las regiones de la Unión actual, donde todavía existen necesidades reales. La cohesión en Europa no es solo una cuestión de equilibrio económico, también es un asunto político. La UE significa también, y tal vez, sobre todo, solidaridad y cooperación entre Estados y regiones. No se trata solo de producir normas, regulaciones o directivas" (Barnier, 2015: 11).

2.3. La trascendencia del fenómeno de la insularidad ultraperiférica en el tratamiento de la autonomía política regional: tipologías y funcionamiento

2.3.1. Perspectivas globales y su impacto en las regiones autónomas insulares

Formas de Estado según la distribución territorial del poder: El Estado unitario y los Estados compuestos

En la actualidad, la mayoría de los Estados se definen como Estados-nación, una forma de organización del poder territorial que se consolidó con las revoluciones liberales, tras la poliarquía medieval y el absolutismo[10]. Este cambio llevó a una centralización del

[9] Téngase en cuenta que la UE cuenta con numerosas islas que no se consideran parte de las regiones ultraperiféricas. El motivo es porque estas islas, a diferencia de las ultraperiféricas, están geográficamente más cercanas al continente y, en muchos casos, están plenamente integradas en la estructura política y económica de sus respectivos países, como, por ejemplo, Sicilia y Cerdeña en Italia; Córcega en Francia; Islas Baleares en España; Creta en Grecia. De igual manera, existen territorios que no son islas y ante la UE son considerados RUP, como la Guyana Francesa.

[10] La poliarquía medieval, regida económicamente por el feudalismo, organizaba el poder en pequeños territorios regidos por la autarquía. Con la evolución hacia el mercantilismo, surgió la necesidad de concentrar el poder en un contexto de creciente intercambio económico, dando lugar al absolutismo, donde

poder, vinculando estrechamente territorio, fronteras y soberanía. Inicialmente, el poder se ejercía de manera descentralizada en pequeños territorios bajo el feudalismo. La Nación se convirtió en la fuente ideal de imputación del poder político, desplazando la soberanía del monarca al Parlamento y luego a la soberanía nacional (Ridao, 2012).

Este proceso llevó a una fuerte centralización del poder y a la uniformización de la población, a través de la adopción de una lengua común y de valores compartidos. Herramientas como la industrialización, la educación y los medios de comunicación contribuyeron a consolidar la identidad nacional. Al mismo tiempo, surgieron motivaciones que cuestionaban este modelo uniforme: burocráticas, democráticas e histórico-políticas. La complejidad de la vida moderna y la necesidad de un mayor control democrático llevaron a replantear la centralización, favoreciendo la descentralización y el respeto a la diversidad cultural y lingüística en algunos Estados. Según Hans Kelsen, se pueden ubicar todos los Estados entre los polos de máximo centralismo y máxima descentralización, distinguiendo entre Estados unitarios y Estados federales (1979).

Podría decirse que el Estado unitario puro no existe[11]. La descentralización como forma de organización del Estado en estas comunidades de vida, se ha adaptado a la racionalización administrativa, dividiéndose en regiones o provincias, manteniendo un centralismo con ciertos niveles de descentralización. Véase el caso de Francia o Chile. Dicho con otras palabras, los Estados unitarios, por razones de eficacia y eficiencia han evolucionado hacia Estados regionales, con unidades subestatales con poderes propios, donde el grado de autonomía varía y vas desde la mera autonomía administrativa a la autonomía política. En este último caso, cercano al federalismo, la descentralización opera en el poder legislativo y ejecutivo, sin afectar normalmente al judicial, sin facultar tampoco a las regiones iniciar o intervenir en procesos de reforma constitucional o a

el monarca detentaba la soberanía. Las revoluciones liberales transformaron este modelo, desplazando la fuente de poder del monarca al Parlamento y, finalmente, a la soberanía nacional (Ridao, 2012).

[11] De acuerdo con Badía (1986), estos casos se caracterizan porque solo existe un centro de impulsión política y un conjunto único de instituciones de gobierno. La unidad del Estado se logra porque un único soberano ejerce su poder sobre un territorio determinado. Delooz (2022: 41) explica que "[e]n definitiva, se puede dar la siguiente definición simple del Estado unitario: se trata de un Estado caracterizado por la unidad y la exclusividad del poder legislativo. Esto no impide la aplicación de regímenes legislativos particulares a ciertas partes del territorio, pero éstos son de la competencia del legislador nacional y no de un legislador regional".

disponer de recursos fiscales propios o de la capacidad de planificación económica[12]. Por su parte, en el estado federal, sin existir un modelo o patrón homogéneo, en todos los casos se organiza el poder político mediante una distribución territorial que incluye dos niveles de gobierno: uno nacional y varios regionales, cada uno con competencias propias para el autogobierno y la colaboración en asuntos compartidos. Según teóricos como Watts (2005), Riker (1975), esta estructura permite a los gobiernos regionales tomar decisiones independientes en ciertas áreas, mientras que mantienen una relación cooperativa con el gobierno central. A diferencia de los Estados unitarios, donde los poderes se dividen solo funcional y orgánicamente, en los Estados federales la división incluye una separación vertical de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, promoviendo una cultura de cooperación o "pacto federal".

La autonomía y la organización territorial descentralizada

Para Marienhoff (2000:169), "[a]utonomía significa que el ente tiene poder para darse su propia ley y regirse por ella". La autonomía, en suma, denota siempre un poder de legislación, que ha de ejercitarse dentro de lo permitido por el ente soberano refleja el grado más alto de no sujeción a normas del ente soberano que puede poseer un órgano incrustado en un estado moderno (González, 2018). De ahí que el concepto de autonomía posee una naturaleza eminentemente política y no jurídica que contrasta con la autarquía, que significa que el ente tiene atribuciones para administrase a sí mismo, pero de acuerdo con una norma que le es impuesta generalmente en su propia Constitución. Por lo tanto, es posible afirmar que la autonomía varía en su alcance según su relación con la estructura constitucional y administrativa del Estado, así como las facultades y protecciones que se le otorguen formalmente.

Cuando un Estado soberano tiene una autonomía dentro de sus fronteras, no tiene poder exclusivo para ejercer la fuerza y la ley en todo el territorio. Parte del poder recae en el

[12] El Estado unitario simple se caracteriza por una estructura administrativa y política unificada. Adopta la forma de una pirámide en su máxima pureza: las órdenes y decisiones descienden desde el vértice (la capital) hasta la base (los municipios más pequeños), mientras que los recursos naturales, económicos y humanos ascienden desde la base hasta el vértice. A pesar de su aparente simplicidad, esta estructura es solo ideal e irrealizable en la práctica, ya que un Estado en el que ninguna entidad inferior tenga órganos propios sería el prototipo del Estado unitario. Por lo que, en la descentralización de un Estado unitario sólo hay un control de tutela, y una relación de jerarquía (Nogueira, 1985).

autogobierno, y el límite entre los asuntos locales y los asuntos nacionales se determina mediante la distribución de la jurisdicción (Suksi, 2011:138-39). Bobbio y Matteucci (Bobbio y Matteucci citado en Matute, 2018), en su diccionario de política relacionan el vocablo autonomía con los de autogobierno y descentralización, mientras que Gabino Fraga (citado en Matute, 2018) lo incluye dentro de la explicación que hace de la administración pública paraestatal o descentralizada y de los autogobiernos estatales y municipales.

La doctrina italiana reconoce, por lo menos, dos tipos de autonomía: la política y la administrativa, correspondiendo la primera a lo que Marienhoff llama autonomía y la segunda a la autarquía. Independientemente de la denominación del poder otorgado a una organización, lo cierto es que la capacidad de decisión que se atribuye varía casuísticamente (Gonzáles, 2018: 65). La autonomía política concede la prerrogativa de independencia ligada con la posesión de un poder propio (manifestado en la facultad legislativa), cuya manifestación más evidente, pero no la única, es la facultad de autorregularse. Además, el autor indica que la autonomía administrativa es la distribución de competencias entre distintos órganos pertenecientes a un mismo poder y que, por lo tanto, uno de estos órganos conserva poderes de mando directos sobre los demás en ejercicio de una relación jerárquica.

Por otro lado, la descentralización es un modo de administración que consiste en crear entidades jurídicas distintas del Estado unitario, alejadas de su poder jerárquico, pero no de su control, a las que se encomiendan ciertas actividades administrativas. La descentralización puede llevarse a cabo de dos maneras muy diferentes: administrativa, lo cual confiere la gestión de los asuntos administrativos locales o regionales a las autoridades territoriales elegidas, separadas y autónomas del Estado. Y, la política se refiere al grado de unidad política alcanzado en un Estado determinado, generalmente equiparándose al Estado federal o al Estado regional. Implica la transferencia de la autoridad de gobierno desde las instancias superiores hacia las inferiores, con la tendencia de alcanzar la máxima concentración de poder.

La descentralización y la autonomía son, pues, conceptos relacionados, pero no son sinónimos exactos. La descentralización se refiere a la transferencia de poder y autoridad desde un nivel central de gobierno hacia entidades o autoridades locales o regionales.

Implica la distribución de responsabilidades y la toma de decisiones a nivel subnacional, permitiendo que las autoridades locales tengan mayor autonomía en la gestión de los asuntos locales. Como explica Badía (1986: 13) "la descentralización administrativa es, a la vez, creadora de instituciones y limitadora de sus libertades. No se propone ir muy lejos en su marcha hacia la autonomía; se para en el camino".

Así pues, la descentralización es un proceso que busca distribuir el poder y la autoridad hacia niveles subnacionales, mientras que la autonomía se refiere a la capacidad de autogobierno y toma de decisiones. La descentralización puede facilitar la autonomía, pero no necesariamente implica una autonomía completa. La autonomía regional se separa claramente de la descentralización administrativa, ya que esta última no dispone de autonomía política y se limita a la gestión y ejecución administrativa de competencias.

Este modelo varía en cada Estado y se diferencia de la descentralización administrativa en que se atribuye un poder legislativo a una asamblea regional, que ejerce competencias definidas y garantizadas por la Constitución. Como ya dijimos a modo introductorio, la regionalización política también se distingue del Estado federal en varios aspectos, tomando en consideración un conjunto de índices: la forma originaria de devolución de las competencias, los recursos y la capacidad financiera, la existencia de una segunda Cámara (Senado territorial), la presencia de mecanismos de relación multinivel o intergubernamental, o de una Corte o Tribunal Constitucional que dirima los conflictos de naturaleza territorial.

En primer lugar, la descentralización política requiere necesariamente de una base territorial, aunque este rasgo no la distingue necesariamente de la descentralización administrativa, la cual también puede tener una base territorial. En segundo lugar, implica la distribución del poder público entre el Gobierno Central y los gobiernos regionales o colectividades. Esta distinción con la descentralización administrativa radica en que la descentralización política otorga facultades y atribuciones no solo de carácter administrativo, sino también de gobierno y normativas. Un tercer rasgo distintivo es que las autoridades que ejercen las funciones normativas y de gobierno en las regiones son generalmente electas o designadas con una fuerte participación de la comunidad regional. Además, las autoridades regionales cuentan con un cierto grado de autonomía, entendida como la facultad de los entes territoriales para crear normativas propias que son

reconocidas por el Estado y se incorporan a su ordenamiento jurídico, siendo de obligatorio cumplimiento. Siendo así que la autonomía es propia de la descentralización política, mientras que la autarquía corresponde a la descentralización administrativa (Nogueira, 1985).

Caracterización de los Estados Federales

Según la conocida caracterización de Watts, el federalismo se refiere principalmente a la organización territorial de una comunidad política en la que coexisten dos esferas de gobierno que combinan los principios de autogobierno y gobierno compartido (2005). En ausencia de esta disposición, no se puede hablar estrictamente de federalismo, sino de otras formas de organización, como la descentralización del Estado unitario (Riker, 1996). Y Riker lo define como "una organización política donde las actividades gubernamentales se dividen entre gobiernos regionales y el gobierno central, de forma tal que cada esfera tenga ciertas actividades sobre las que toma las decisiones finales" (1975: 101).

Schultze habla de un orden estructurado horizontalmente y/o verticalmente, "en el que los miembros de la Unión disponen de derechos, competencias y legitimidad propios" (2006 b: 603). La clave radica en la asignación de funciones específicas entre el gobierno central y los subnacionales y otras del gobierno central, y esto implica la existencia de dos soberanías: una soberanía estatal y una soberanía subestatal, en relación con el gobierno central (Gibson, 2004). Así pues, a diferencia de los Estados unitarios liberal-democráticos, que solo establecen una división orgánica y funcional de los tres poderes, los Estados federales también establecen una división vertical o territorial de los tres poderes clásicos: ejecutivo, legislativo y judicial. Y aunque se trata de una técnica eminentemente normativa, a veces se habla de la existencia de una "cultura federal", para describir aquellos casos en los que hay un fuerte espíritu de colaboración entre las partes federadas, es decir, un "pacto federal" (Riker, 1975).

Las características estructurales de las federaciones, según Schultze (citado en Sánchez de la Barquera y Arroyo (s.f.), son: 1. El Estado en su conjunto (Federación) se divide en unidades territoriales; 2. La división de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial se encuentra tanto en el ámbito federal como en el estatal, por lo que los estados miembros

gozan de una amplia autonomía; 3. Los estados miembros se encuentran representados en el parlamento federal y toman parte en la formación de la voluntad política de la Federación; 4. La solución de los conflictos se logra sobre el principio de la negociación y exige, además, debido a la protección de las minorías, la instauración de mayorías calificadas en la toma de decisiones; y 5. Existe un órgano judicial constitucional como árbitro en caso de discrepancias entre los órdenes federal y local (estadual).

En cuanto a las constituciones estatales una característica es la dualidad constitucional. El federalismo se basa en la existencia de estados federados que gozan de plena autonomía dentro del marco del Estado federal. Esta autonomía implica que cada estado tiene la facultad de crear su propia constitución, lo que le permite autogobernarse y establecer sus propias normas, siempre en armonía con la constitución federal. Esta estructura de dualidad constitucional es lo que diferencia a los sistemas federales de otros modelos de organización estatal (Seijas,2019).

El gobierno subestatal puede recibir diferentes denominaciones, como estados, provincias, Länder, cantones, repúblicas, etc. Este tipo de separación se puede manifestar de dos maneras. En primer lugar, dentro de un Estado o federación, lo que implica una relación entre el Estado o federación y las entidades internas, ya sea a nivel de entidades territoriales (regiones o municipios) en un Estado descentralizado, o de los Estados miembros en una federación. En segundo lugar, se da en las relaciones exteriores del Estado con las entidades supranacionales, donde el Estado se sitúa por encima de ellas.

Dentro de los acuerdos federales, sin ser una federación *stricto sensu*, es pertinente hacer referencia a las confederaciones, como la ya extinta Confederación de Estados Independientes (CEI), surgida tras la desintegración de la URSS. Estas confederaciones se establecen a través de un acuerdo internacional entre Estados independientes que comparten ciertos objetivos, como la integración económica o el fortalecimiento de la seguridad. No constituyen una nueva entidad estatal y dependen de los Estados miembros en su funcionamiento cotidiano. Los acuerdos confederales adoptados tienen un impacto indirecto en la ciudadanía de los Estados respectivos y otorgan a las partes confederadas la autorización para romper el pacto según reglas preestablecidas. Mayor interés tienen en nuestro ámbito de estudio las llamadas *federacies* (Puerto Rico, Mónaco, San Marino),

caracterizadas por el carácter asociativo de su unión a otro Estado, del que pueden desvincularse a través de un tratado o acuerdo internacional[13].

El Estado regional o autonómico

Ya se ha dicho que el Estado regional se define como un modelo intermedio entre el Estado unitario y el federal (Mirete, 1990). El Estado regional —autonómico en España— es un modelo frecuente, especialmente en países en los que, debido a razones administrativas, históricas y democráticas, se crean unidades subestatales de cierta entidad[14], a las que se les reconoce la autonomía política aunque hay una sola soberanía nacional. La Constitución italiana de 1947 y la Constitución española de 1978, con algunas diferencias entre sí, acogen este modelo político-territorial. En este modelo, las regiones que componen el Estado gozan de un cierto grado de descentralización política y son consideradas entidades autónomas, aunque no poseen personalidad jurídica originaria ni soberana. Estas regiones tienen una potestad legislativa y de administración limitada, condicionada y subordinada a la potestad de gobierno central en muchos ámbitos.

La denominada "autonomía insular"

Tradicionalmente, los Estados han otorgado poderes a las regiones insulares para que puedan gestionar sus propios asuntos y ejercer un autogobierno, atendiendo a la relevancia de aspectos geográficos, socioculturales, jurídico-políticos y medioambientales. Este fenómeno es conocido por estudios como los de Ackren y Olausson (2008), quienes lo denominan "autonomía insular", al igual que la literatura portuguesa (Marques, 2016: 4). Se trata de un estatus singular que, en muchos casos,

[13] Puerto Rico es un territorio no incorporado de Estados Unidos con estatus de Estado Libre Asociado desde 1952. Esta relación permite a Puerto Rico mantener autonomía en ciertos asuntos internos, como su sistema legal y algunas políticas locales, aunque su soberanía está limitada en temas de defensa, comercio y relaciones exteriores, que están bajo la jurisdicción del gobierno federal de EE. UU. Los residentes de Puerto Rico son ciudadanos estadounidenses, pero no tienen derecho a votar en las elecciones presidenciales y solo cuentan con un delegado sin voto en el Congreso. Aunque el estatus político ha sido objeto de debate, esta estructura híbrida permite a Puerto Rico funcionar con un alto grado de autogobierno dentro del marco de EE. UU.

[14] Es importante distinguir entre regionalismo y regionalización, ya que son dos situaciones diferentes. El regionalismo se refiere al poder ejercido por comunidades culturalmente identificables, que cuentan con reconocimiento constitucional y competencias propias. El regionalismo en su versión dinámica no es sino el equilibrio entre fuerzas divergentes y convergentes en un determinado momento de la historia política (Mirete, 1990). Por otro lado, la regionalización consiste en la atribución de poderes y competencias por parte del Estado a colectividades que crea y que no tienen una identidad fuerte desde su origen.

aunque no siempre, dota las islas de autonomía política, esto es, que les confiere un gobierno y un parlamento con poderes legislativos propios que persiguen la defensa de los intereses regionales (Marques, 2016).

En efecto, Ackren y Olausson (2008: 230) conceptualizan la autonomía insular como "un territorio geográfico que goza de un estatus especial y único que incluye poderes legislativos, pero que no constituye una unidad federal o un estado independiente. Dada la relevancia del análisis de la insularidad, la autonomía insular se encuentra estrechamente vinculada en muchos casos con la elección del marco institucional: la insularidad y ultraperiferia, nociones que ya hemos analizado anteriormente, confieren a las regiones insulares un carácter distintivo y mayores niveles de reconocimiento constitucional y jurisdicción en comparación con los territorios continentales, lo cual es evidencia de las oportunidades que surgen de su condición de aislamiento y su historia particular.

De hecho, se estima que aproximadamente el 22% de los Estados soberanos en el mundo son islas (Baldacchino y Milne, 2000), y la mayoría de estas islas se encuentran representadas en relaciones federativas especiales. En estas relaciones federales, en gran parte asimétricas, como veremos, las unidades más pequeñas están vinculadas a entidades políticas de mayor tamaño, a menudo a antiguas potencias coloniales, manteniendo una importante autonomía dentro del gobierno de la entidad más grande, y esta relación solo puede disolverse mediante el consentimiento mutuo (Watts, 2000). El enfoque convencional de la gobernanza insular acostumbra a asumir ciertos efectos atribuidos a la insularidad, como la periferia y el aislamiento, por lo que la autonomía se concreta en que el gobierno regional ostenta determinadas potestades legislativas, administrativas y otras competencias (Ackrén, 2018)[15].

Tipos de conformación de la autonomía insular

[15] Se ha observado el desarrollo de este fenómeno de autonomía en diferentes islas alrededor del mundo, siendo la lejanía, insularidad y ultraperiferia una de sus características intrínsecas que dan soporte a este fenómeno. Estas variables (insularidad, periferia, aislamiento y pequeña escala) han dado lugar a una atención y estatus especial para las regiones insulares debido a su ubicación geográfica. En algunos casos, como se ha dicho, este trato especial también se debe a su condición de antiguas colonias, como es el caso de Aruba, las Islas Cook, Groenlandia y Åland, que también tienen un valor cultural significativo.

Ya se ha dicho que la insularidad y ultraperiferia proporcionan un escenario propicio para que estos territorios reciban un tratamiento especial con el objetivo de superar diversas desventajas, especialmente en términos de política de desarrollo económico, como es el caso de las RUP, a las que ya hicimos referencia en su momento.

También es importante destacar el alcance que ha tenido la autonomía insular en la creación de diferentes figuras jurídicas, como las SNIJ (*Sub National Island Jurisdictions*), combinaciones particulares de gobierno compartido y autogobierno de pequeños territorios insulares que se han constituido dentro de las democracias contemporáneas. Las islas pequeñas, por su tamaño y accesibilidad, presentan una política creativa en materias específicas de acuerdo con cinco dimensiones políticas: "la gestión de los recursos naturales, la política fiscal, la libertad de circulación de personas, la política de transporte aéreo/marítimo y las relaciones diplomáticas internacionales" (Baldacchino, 2015: 128). Ello es así porque un aspecto relevante en el contexto de las autonomías insulares está vinculado al legado del colonialismo, que ha sido una variable clave en la comprensión de la autonomía de las islas pequeñas y en la búsqueda de la soberanía de los estados pequeños. Estos territorios, al haber experimentado el impacto del colonialismo en el pasado han adquirido una conciencia histórica y una necesidad de autogobierno más acentuada.

En este sentido, es importante destacar que algunas de las SNIJ han logrado adaptarse al marco de la autonomía política, mientras que otras se encuentran en una situación ambigua entre la soberanía y la dependencia (Baldacchino, 2015). Un ejemplo notable es Groenlandia, donde la independencia es un objetivo político para algunos partidos, y se han llevado a cabo referéndums sobre su autogobierno y la gestión de los recursos naturales. A pesar de ello, sigue siendo una región autónoma dentro de Dinamarca. Este escenario se repite en otros archipiélagos, como las Antillas Holandesas, Puerto Rico, las Islas Vírgenes estadounidenses y las Bermudas. En la década de los años noventa del siglo pasado, estos territorios realizaron diferentes referendos, cuyos resultados confirmaron su dependencia y establecieron fuertes lazos políticos con otro Estado. Sin embargo, es importante destacar que, según el Estudio de Ackrén (2009), estos territorios gozan de un alto nivel de autonomía que les permite manejar sus propias leyes y recursos.

Además de lo mencionado anteriormente, es relevante señalar que las SNIJ están vinculadas a otros Estados a través de acuerdos específicos, arreglos y acuerdos que establecen relaciones de dependencia o asociación. Aunque no todas estas jurisdicciones se consideran regiones autónomas en el sentido estricto, su estatus particular les confiere un nivel variable de autonomía y relaciones con el Estado al que están asociadas.

Un caso paradigmático es el Pacto de Libre Asociación COFA (*Compact of Free Association*), en el cual los Estados Federados de Micronesia, las Islas Marshall y Palaos mantienen una relación especial con EE.UU (Thomas, 2019). Una situación similar ocurre con las 14 islas que forman parte de los Territorios británicos de ultramar (Unidad de Estudios de Políticas Económicas y Sociales del Caribe, Sf). Estas islas poseen un nivel relativamente bajo de autonomía en comparación con los territorios cubiertos por el COFA, y siguen manteniendo una relación de dependencia con el Reino Unido. En algunos casos, estas entidades se han venido a denominar Territorios Parcialmente Independientes (*Partially Independent Territory*), definidos por Rezvani como "territorios nacionalistas y constitucionalmente diferenciados que comparten y dividen los poderes soberanos con un Estado principal. Dado que no están plenamente incorporados al sistema constitucional de un Estado central, no son ni unidades miembros de federaciones ni partes totalmente controladas de Estados unitarios" (2014: 5).

En suma, los territorios que forman parte de las SNIJ no solo tienen en común la insularidad y las características propias de los territorios insulares, sino que también se encuentran dentro de otras estructuras políticas poscoloniales que definen su estatus y relación con otros Estados en el sistema internacional. En este contexto se observa un bajo nivel de sentimiento independentista debido a las experiencias vividas y las diversas estructuras administrativas que cuentan con dispositivos de autonomía política. En el mapa político contemporáneo, encontramos numerosos casos de jurisdicciones insulares especiales.

Tabla 1. Ejemplos de jurisdicciones insulares subnacionales

Categoría	**Ejemplos**
Uniones constitucionalmente centralizadas, que conforman un Estado insular unitario:	Nueva Zelanda; San Vicente y las Granadinas; y Trinidad y Tobago.

Uniones constitucionalmente descentralizadas:	Antigua y Barbuda; Fiyi; Indonesia; Japón; Papúa Nueva Guinea; Islas Salomón; Vanuatu (con islas constituyentes de Estados insulares); Córcega; Polinesia Francesa; Nueva Caledonia; Wallis y Futuna (autonomías insulares dentro de un Estado continental - Francia); Sicilia y Cerdeña (autonomías insulares dentro de un Estado continental - Italia); Zanzíbar y Pemba (autonomías insulares dentro de un Estado continental -Tanzania); Anguila; Bermudas; Islas Vírgenes Británicas; Montserrat; Pitcairn; Turcas y Caicos (autonomías insulares dentro de un Estado insular mayor -Reino Unido); Tokelau (una autonomía insular dentro de un Estado insular mayor -Nueva Zelanda); Samoa Americana; Guam; Islas Vírgenes de EE.UU. (autonomías insulares dentro de un Estado continental -Estados Unidos).
Federaciones exclusivamente insulares: Federaciones que incluyen islas como unidades constitutivas de pleno derecho:	Comoras, Micronesia y San Cristóbal y Nieves. Argentina (Tierra del Fuego); Australia (Tasmania); Canadá (Terranova y Labrador, Isla del Príncipe Eduardo); China (Hainan); Comoras (Njazidja, Mwali y Nzwani); Malasia (Penang, Sabah y Sarawak); Micronesia (Kosrae, Pohnpei, Truk y Yap); St. Kitts y Nevis (San Cristóbal y Nieves); España (Baleares y Canarias); EE. UU. (Rhode Island y Hawai).
Federaciones asimétricas. Principalmente asociaciones ex-coloniales. disolubles por consentimiento mutuo:	Islas Feroe y Groenlandia (en relación con Dinamarca); Islas Åland (en relación con Finlandia); Azores y Madeira (en relación con Portugal); Isla de Man, Guernsey y Jersey (en relación con el Reino Unido); y Marianas del Norte y Puerto Rico (en relación con Estados Unidos).

Estados asociados:	Antillas Neerlandesas (en relación con los Países Bajos); e Islas Cook (en relación con Nueva Zelanda).

Fuente: elaboración propia a partir de la tipología de Watts (2006).

Por su parte, en 1992, las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD)[16] han aportado una clasificación relativa a los territorios insulares a los que denomina *Pequeños Estados Insulares en Desarrollo* (PEID), que representan una diversidad de regiones y ubicaciones geográficas, abarcando áreas como el Caribe, el Pacífico, el Índico y el Mediterráneo, entre otros: Samoa Americana, Anguila, Aruba, Bermudas, Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán, Mancomunidad de las Marianas del Norte, Islas Cook, Curazao, Polinesia Francesa, Guadalupe, Guam, Martinica, Montserrat, Nueva Caledonia, Niue, Puerto Rico, Sint Maarten, Turcos y Islas Caicos, Islas Vírgenes de los Estados Unidos.

Estos países enfrentan desafíos únicos debido a su tamaño, ubicación geográfica y limitados recursos naturales. Entre las vulnerabilidades a las que se enfrentan se incluyen el cambio climático, el aumento del nivel del mar, la erosión costera, la escasez de agua dulce, la fragilidad de los ecosistemas y la dependencia económica de sectores como el turismo y la pesca (Naciones Unidas, Sf). Por lo que el reconocimiento de los PEID como un grupo específico tiene como objetivo promover la atención y el apoyo internacional a sus necesidades particulares en términos de desarrollo sostenible, mitigación y adaptación al cambio climático, protección del medio ambiente y fortalecimiento de la resiliencia.

Otra categoría de digna de mención es la de las *dependencias por soberanía* de la *Commonwealth*, que incluye países como Australia, Nueva Zelanda y Reino Unido. En Australia, por ejemplo, el gobierno se encarga de administrar seis islas, centrándose en cuestiones de accesibilidad, transporte y desarrollo regional. A su vez, el Reino Unido tiene dependencias ordinarias, como Anguila, Bermudas, Islas Vírgenes Británicas e Islas Caimán, que son consideradas territorios no autonómicos según la ONU (Benedickter,2009). De igual manera, existen islas dependientes de otras soberanías,

[16] La CNUMAD, también conocida como la Cumbre para la Tierra, tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil, del 3 al 14 de junio de 1992. Este grupo de Estados está compuesto por 38 Estados miembros de las Naciones Unidas y 20 países que no son miembros de la ONU pero que son miembros asociados de comisiones regionales.

donde las islas tienen cierto nivel de soberanía para asuntos internos, pero la defensa y los asuntos exteriores siguen siendo responsabilidad del gobierno soberano.

Una situación parecida se da en países como Francia, Holanda, Noruega, Dinamarca y Estados Unidos. En Francia, por ejemplo, se encuentran *los colectivos de ultramar*, como las Islas Wallis y Fortuna, Polinesia Francesa y Mayotte, administradas a través del Alto Comisariado de Francia. Por su parte, Holanda tiene presencia en varias islas como Aruba, Curaçao, San Martín, Bonaire, Saba y San Eustaquio. Y Noruega administra tres islas en la Antártida, mientras que EE.UU. tiene islas en el Caribe y el Pacífico bajo su soberanía (Benedickter,2009).

Finalmente están los *Estados Asociados en el ámbito insular*, que se encuadran dentro de las *federacies* que ya examinamos con carácter general. Se trata de supuestos que describen una relación libre entre un territorio y un Estado más grande y que constituyen formas postcoloniales de protección amistosa. Un ejemplo representativo son las Islas Cook, territorio autónomo en libre asociación con Nueva Zelanda, que es plenamente responsable de sus asuntos internos y los residentes son ciudadanos neozelandeses. Aunque las Islas Cook tienen derecho a la secesión y son parte de varios convenios internacionales, algo que como dijimos caracteriza a las *federacies*, la ONU no las ha reconocido como Estado independiente. Nueva Zelanda sigue siendo responsable de los asuntos exteriores y la defensa, en consulta con las Islas Cook.

Tabla 2. Caracterización de las autonomías insulares en función de la distribución del poder, las funciones, base constitucional y control de las disposiciones

Autonomía insular	**Distribución de Poder**	**Funciones**	**Base constitucional**	**Control sobre las Disposiciones de Autonomía Genérica**
Islas Åland (Finlandia)	Fuerte	Internas y externas	Constitución Nacional 2000 y la Ley de Autonomía de las islas Åland 1991	Decisión conjunta del Parlamento de Finlandia y el Parlamento de Åland

Islas Vírgenes Americanas (EE. UU.)	Fuerte	Internas	Código de las Islas Vírgenes de 1954	El Secretario del Interior y el Congreso de los EE. UU.
Anguila (Reino Unido)	Fuerte	Internas	Orden Constitucional de Anguila de 1982	Su Majestad el Rey y su Consejo Privado
Azores (Portugal)	Fuerte	Internas	Constitución Nacional de 1976 y estatuto propio de 1976	La Asamblea de la República
Islas Baleares (España)	Fuerte	Internas y compartidas	Constitución Nacional de 1978 y estatuto propio de 1983	Una asamblea de los Consejos Provinciales y de los Miembros del Congreso y Senadores enviados a las Cortes Generales
Islas Vírgenes Británicas (Reino Unido)	Fuerte	Internas	Constitución propia de 1967 y Ley de Territorios de Ultramar Británicos de 2002	Su Majestad el Rey y el Gobernador de las Islas
Islas Canarias (España)	Fuerte	Internas y compartidas	Constitución Nacional de 1978 y estatuto propio de 1982	Una asamblea de los Consejos Provinciales y de los Miembros del Congreso y Senadores enviados a las Cortes Generales
Islas Caimán (Reino Unido)	Fuerte	Internas y externas	Constitución propia de 1972	Su Majestad el Rey y el

				Gobernador de las Islas
Islas Cook (Nueva Zelanda)	Fuerte	Internas y externas	Constitución propia de 1965	El Parlamento de las Islas con mayoría de dos tercios
Islas Malvinas (Reino Unido)	Fuerte	Internas	Constitución propia de 1985	Su Majestad el Rey a través de un Secretario de Estado
Islas Feroe (Dinamarca)	Fuerte	Internas y externas	Constitución propia de 1948	Referéndum en las Islas o por el Gobierno Nacional
Polinesia Francesa (Francia)	Fuerte	Internas	Constitución Nacional de 1958 y Ley propia de 1984;	Referéndum o por el Presidente de Francia
Groenlandia (Dinamarca)	Fuerte	Internas y externas	Constitución propia de 1979	Referéndum en las Islas o por el Gobierno Nacional
Isla de Man (Reino Unido)	Fuerte	Internas y externas	Ley de la Isla de Man de 1961 y derecho común/leyes estatutarias	Su Majestad el Rey del Reino Unido o el Teniente Gobernador
Madeira (Portugal)	Fuerte	Internas	Constitución Nacional de 1976 y estatuto propio	
Mindanao (Filipinas)	Fuerte	Internas	Constitución Nacional de 1986 y Ley de la República No. 9054	El Congreso de Filipinas con mayoría de dos tercios en ambas cámaras
Sicilia (Italia)	Fuerte	Internas y compartidas	Constitución Nacional de 1948 y	El Consejo Regional aprobado dos

			constitución propia de 1948	veces por sus miembros o mediante referéndum

Elaboración: Elaboración a partir de la caracterización de Ackrén (2009).

II

PARTE SEGUNDA

Las regiones insulares ultraperiféricas en la Unión Europea (los archipiélagos de Canarias, Azores, Madeira) y los casos de Åland y Groenlandia

3.1. Las regiones insulares ultraperiféricas en la Unión Europea: consideraciones fácticas y jurídicas

Como se ha mencionado anteriormente, el estatuto de las RUP es un régimen relativamente recientemente. Aunque a lo largo de la historia de la UE, bajo distintas formas y denominaciones, se han aplicado medidas especiales en todas estas regiones, este concepto se consolidó a partir del Acta Única Europea y de la adhesión de España y Portugal (1986). Este estatuto quedó establecido en el Tratado de Ámsterdam (1997) y entró en vigor en 1999 y posteriormente se fortaleció con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), rubricado en Lisboa en 2007 y en vigor desde el 1 de diciembre de 2009.

El artículo 349 TFUE aborda las disposiciones específicas para las RUP y establece lo siguiente:

> Teniendo en cuenta la situación estructural social y económica de Guadalupe, la Guayana Francesa, Martinica, la Reunión, San Bartolomé, San Martín, las Azores, Madeira y las islas Canarias, caracterizada por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo, el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará medidas específicas orientadas, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación de los Tratados en dichas regiones, incluidas las políticas comunes. Cuando el Consejo adopte dichas medidas específicas con arreglo a un procedimiento legislativo especial, se pronunciará también a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo. Las medidas contempladas en el párrafo primero se referirán, en particular, a las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales de la Unión. El Consejo adoptará las medidas contempladas en el párrafo primero teniendo en cuenta las características y exigencias especiales de las regiones ultraperiféricas, sin poner en peligro la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico de la Unión, incluido el mercado interior y las políticas comunes.

Este precepto sirve como fundamento y punto de partida para la implementación de un régimen conjunto para las RUP. Porque, aunque cada una de estas regiones reúne características particulares que requieren de una aplicación diferenciada del Derecho Comunitario, esto se traduce en la práctica en la adopción de medidas específicas adaptadas a esas particularidades (Gobierno de Canarias, s.f.). En este sentido, el Consejo de la Unión Europea, a propuesta de la Comisión y en consulta con el Parlamento está

legitimado para adoptar medidas concretas para afrontar las necesidades y desafíos de las RUP, debido a su lejanía geográfica, insularidad, superficie reducida, relieve y clima adversos, así como su dependencia económica de un número limitado de productos, que son factores que obstaculizan objetivamente su desarrollo.

Como se puede observar examinando la norma, además, estas medidas abarcan aspectos como las aduanas y el comercio, la política fiscal, las zonas francas, la agricultura, la pesca, el abastecimiento de materias primas y bienes esenciales, las ayudas públicas y el acceso a fondos estructurales y programas de la UE. El Consejo ha de tener en cuenta las características y necesidades especiales de las RUP, sin comprometer la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico de la Unión, incluyendo el mercado interior y las políticas comunes. De igual manera, con el estatuto de RUP se persigue el objetivo de lograr un desarrollo equilibrado entre todas las regiones de la UE, al servicio del objetivo de reducir las disparidades entre las diferentes áreas de desarrollo regional. Parte de ese desarrollo armonioso consiste en reconocer las diferencias entre territorios y ayudar a las RUP mediante el acceso a fondos estructurales, subvenciones y programas especiales[17]. Estas medidas se refieren específicamente a materias como la fiscal, ayudas de Estado, acceso a los fondos estructurales, política aduanera, agricultura y ganadería, régimen específico de abastecimiento (Villar, 2000).

Actualmente, la UE cuenta con nueve RUP, que presentan características diferentes debido a que no todas se encuentran en territorio europeo: los cinco departamentos franceses de ultramar (la Guyana Francesa, Guadalupe, Martinica, Mayotte y la Reunión); la colectividad francesa de ultramar de San Martín; las regiones ultraperiféricas de Portugal, Azores y Madeira; y la Región Ultraperiférica de Canarias en España (Parlamento Europe, s.f). Las nueve RUP son un activo de alto valor para la UE. Las características culturales y geográficas ofrecen el acceso a mares y atractivos naturales especiales con una muy alta biodiversidad (Comisión Europea, 2020). Todas las RUP son islas a excepción de la Guyana Francesa[18].

En esta investigación no se incluye el análisis de las RUP del Estado francés, que comprende la Guyana Francesa, Guadalupe, Martinica, Mayotte y la Reunión. La razón

[17]Ver apartado 2.2.

[18] La Guyana Francesa se encuentra ubicada en la costa norte de América del Sur, en la región de Las Guayanas.

detrás de esta exclusión es que el caso de la Guyana Francesa no aporta el elemento de insularidad que es relevante para el enfoque de este estudio. Además, en los casos restantes (Guadalupe, Martinica, Mayotte y la Reunión) se ha observado que el nivel de distribución de poder es más débil en comparación con las otras regiones que serán analizadas. Por lo que el presente estudio se centrará exclusivamente en los casos de Canarias, Azores y Madeira. En cuanto a Åland y Groenlandia, pese a ser regiones insulares en el seno de la UE, no son reconocidas como RUP, lo que guarda relación y conexión con los propósitos del estudio.

Figura 1. Regiones Ultraperiféricas



Fuente: (Comisión Europea 2020) [Consulta: 10 de abril de 2023]. Disponible en: https://www.gobiernodecanarias.org/asuntoseuropeos/rup/canarias_en_las_rup/index.html

La lejanía, insularidad, reducida superficie y desventajas económicas

Como se ha analizado en el apartado 2.2, la razón de ser de las RUP se halla vinculada a criterios de tamaño y accesibilidad, y también con elementos como la lejanía, insularidad y reducida superficie por tratarse de islas pequeñas. Por este motivo, la mayoría de las regiones que forman parte de las RUP son archipiélagos de tamaño reducido, a excepción del mencionado caso de la Guyana Francesa.

La lejanía se refiere a su situación geográfica, pues se trata de territorios que se hallan muy distantes del continente europeo: las RUP están situadas entre 1000 (Madeira) y 9400 (Reunión) kilómetros de sus capitales nacionales. Y están aisladas, ya sea a causa de la insularidad o de las características físicas y la orografía del territorio (selva

amazónica en Guayana). Esta discontinuidad territorial se ve agravada por el *gap* económico consustancial a la relación desproporcionada entre el salario medio y el coste de acceso a la capital, debido a la insuficiencia de enlaces aéreos y marítimos (debido a la ausencia de una masa crítica). El carácter de archipiélago genera una doble insularidad[19], que se percibe como un obstáculo para crear un mercado único por la discontinuidad territorial entre islas (Barnier, 2011).

En cuanto a la actividad económica, ésta se halla aún demasiado dependiente de un número limitado de sectores productivos (agricultura, pesca, turismo, etc.). Las RUP son microeconomías de escaso producto interior, se caracterizan por el pequeño tamaño de sus mercados domésticos y por una tasa de cobertura (exportaciones/importaciones de bienes y servicios) muy elevada. Su balanza comercial es amplia y estructuralmente deficitaria. Asimismo, las posibilidades de diversificación están limitadas debido a la escasez de recursos. Según un estudio de la UE, la lejanía y el aislamiento explican en 50% de los casos el comportamiento de los protagonistas económicos de estos territorios; las condiciones geomorfológicas (39%) y la exigüidad (8%) son los otros dos factores más representativos. No obstante, a pesar de estas numerosas semejanzas, las RUP no constituyen un bloque homogéneo (Unión Europea, 2011).

En este sentido, los archipiélagos de Canarias, Azores, Madeiras y Åland representan ejemplos de insularidad desde una perspectiva geográfica, lo que a nuestro parecer justifica su agrupación para un adecuado análisis. Sin embargo, como se ha dicho, vale la pena examinar el caso de Groenlandia de manera particular debido a sus características singulares, las cuales pueden enriquecer significativamente este estudio. En efecto, Groenlandia se distingue por ser una región con autonomía política y se considera una isla de gran tamaño —de hecho, la más grande del planeta—, lo que la convierte en un caso valioso para comprender los desafíos y las oportunidades que enfrentan las regiones. Recientemente, algunas declaraciones del presidente de EE.UU, Donald Trump, en el sentido de disputar la soberanía de la isla a Dinamarca no ha hecho más que realzar su alto valor geoestratégico, militar y su riqueza en recursos naturales. Su análisis detallado puede proporcionar perspectivas únicas que contribuyan a la formulación de políticas y

[19] 674 kilómetros separan las dos islas más distantes de las Azores (Corvo y Santa María) y 504 kilómetros los dos puntos geográficos más distantes de Canarias (Punta de Orchilla, en El Hierro, y Roque del Este, en Lanzarote).

estrategias más efectivas para el desarrollo equilibrado de una propuesta de régimen especial de la provincia de Galápagos.

Consecuentemente, las características de reducida superficie y lejanía, además de la insularidad, constituyen desventajas de las RUP, incluso mayores que la del resto de economías pequeñas. En efecto, la existencia de una superficie no muy grande es determinante de la existencia de un mercado interno reducido, y, consiguientemente ,una mayor propensión a contar con estructuras monopolísticas en la producción y el comercio, escasez de recursos naturales domésticos y de oferta de mano de obra, limitada producción interna y poca diversificación, falta de influencia en los precios internacionales, una base de exportación pequeña y un alto porcentaje de importaciones en el PIB, así como una alta apertura estructural al comercio y costos de transporte y comunicaciones más altos en las islas o territorios sin litoral. Y es que las RUP están alejadas de los principales mercados europeos y tienen una integración limitada incluso con los territorios continentales a los que pertenecen, si bien el turismo y la agricultura conectan estas economías locales con la Europa continental. En especial, el sector turístico no sería el más perjudicado, al beneficiarse de la diversidad ambiental y cultural. El turismo es particularmente prominente en Madeira y las Islas Canarias y, en menor medida, en las Azores (Unión Europea, 2011). Otro de los hándicaps derivados de la superficie escasa es la fuerte densidad de población, normalmente concentrada a lo largo de las costas.

Finalmente, la lejanía incrementa los costos de transporte, afectando la movilidad de factores productivos como la mano de obra, así como el comercio y la integración general con la UE, aunque también es verdad que, a pesar de los desafíos en la última década, es perceptible el incremento en el transporte marítimo de mercancías en todas las regiones ultraperiféricas, a tal grado que han ayudado a reducir el aislamiento de estas regiones. Los problemas de acceso a los servicios públicos representan una problemática regional, ya que la densidad poblacional es alta en todas las regiones ultraperiféricas, con excepción de Guayana y Azores, variando entre 260 habitantes por km² en Guadalupe y las Islas Canarias, y 350 en Martinica, en contraste con el promedio de aproximadamente 114 de la UE (Unión Europea, 2011).

Desventaja por su relieve y clima adversos

Las regiones ultraperiféricas presentan climas que varían: desde marítimo en las Azores hasta tropical en Guadalupe, Martinica o Reunión, y ecuatorial en Guayana. Además, la mayoría tiene un origen volcánico, lo que deriva en un relieve variado que incluye desde zonas montañosas y escarpadas hasta llanuras, a menudo en la misma área geográfica. Por otro lado, las zonas costeras, donde se concentra la mayor parte de la actividad social y económica son especialmente vulnerables a eventos climáticos extremos. Además, los riesgos ambientales son altos, y los efectos de desastres naturales como inundaciones y sequías pueden ser devastadores, como demuestran las inundaciones de Madeira en 2010. Asimismo, estas regiones enfrentan otros peligros naturales como terremotos, ciclones y tsunamis (Comisión Europea, 2017).

Por último, la importancia económica de la agricultura, la pesca y la silvicultura subraya la vulnerabilidad a los riesgos del cambio climático, como el aumento de la frecuencia de sequías que afectan negativamente las cosechas y reducen las poblaciones de peces. Esta situación propende la vulnerabilidad de las RUP que obliga a la UE a un trato diferencial en el derecho comunitario, como se ha mencionado, bajo la política regional de cohesión económica, social y territorial.

Tabla 3. Datos físicos, demográficos i económicos más relevantes de las RUP

Distancia desde la Capital nacional (km)	**Superficie (km2)**	**Población**	**PIB per cápita como porcentaje de la media de la Unión (UE=100)***	
UE28	----------	4,407 569, 1	508 450 856	100
Francia	----------	633 186,6	66,415 161	106
Portugal	----------	92 226,0	10 374 822	77
España	----------	505 944,0	46 449, 565	90
Azores	----------	2 322,0	245 766	69,2

Islas Canarias	1850 (media de todas las islas)	7 445,0	2135 722	78,2
Guadalupe	7578	1681,6	393, 392	73,1
Guayana Francesa	7841	83 533,9	262, 527	58,4
Madeira	1041	802,0	256 424	73, 39
Martinica	7641	1 128,0	376 847	77, 03
Reunión	9921	2 503,7	850 996	69, 92
San Martín**	6 700	86 (53 la parte francesa)	36 457	-------
Mayotte	8 444	374,0	235 132	30, 75
(*)Datos de 2015, excepto para las Azores, Madeira y Martinica (datos de 2014) y para Guadalupe (datos de 2016). Fuente: Eurostat, Statistics Portugal (**) Fuentes: INSEE (Francia), 2015 *Ministère Français des Outre-Mer* (Ministerio Frances de los Países y Territorios de Ultramar). No se dispone datos recientes sobre el PIB. (***) La superficie total de Francia incluye las regiones últraperifericas, pero no los países y territorios de ultramar. La tabla muestra las regiones ultraperiféricas con sus respectivas variables. (Eurostat 2014).				

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio de la UE. Puede consultarse en: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/100/las-regiones-ultraperifericas-rup- [Consulta: 10 de abril de 2025].

Fondos de la Unión Europea para mitigar las desventajas de la ultraperiferia

Dado que como se ha mencionado las RUP están constantemente expuestas a desventajas de desarrollo, la UE ha desarrollado políticas *ad hoc* de fortalecimiento de la economía y la cohesión económica, social y territorial. Así, por ejemplo, con frecuencia se conceden compensaciones de obligaciones de servicio público a las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general en las RUP, en particular en el ámbito del transporte marítimo y aéreo. Estas compensaciones, financiadas por los Estados para prestaciones de servicio público se hallan estrechamente vinculadas a los procesos de selección de las empresas que pueden ofrecerlos y están sometidas a la vigilancia de la Comisión, como ejecutivo comunitario. Ésta debe cerciorarse, en aplicación de las disposiciones de los Tratados y, en particular, del artículo 106 del TFUE, de que la

financiación pública de estos servicios no afecte la competencia en el mercado único. La Comisión también debe velar porque los servicios prestados sean lo más eficaces posibles y no graven en exceso las finanzas públicas. Siendo así que una acción primordial para mitigar las desventajas consiste en adoptar estrategias que aborden los desafíos derivados de las condiciones de insularidad y ultraperiferia en estas regiones, con el fin de promover un desarrollo equilibrado en todo su territorio corresponde a fondos económicos. En este contexto, la UE se propone reducir las disparidades mediante diversos fondos como los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, que incluyen el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) y, a partir de 2021, el Fondo de Transición Justa (FTJ). En el marco de las políticas de cohesión de la Unión, el FEDER respalda el desarrollo rural y la mejora de la infraestructura agrícola (Comisión Europea, s.f.).

El FSE es el principal mecanismo de la UE para fomentar la creación de empleo y garantizar oportunidades laborales justas en las RUP. Invierte 10.000 millones de euros al año en el desarrollo del capital humano, mejorando las perspectivas laborales de personas, especialmente de quienes enfrentan dificultades para encontrar trabajo. Sus prioridades incluyen la adaptación de trabajadores y empresas a nuevas habilidades y formas de trabajo, el apoyo a la inserción laboral de jóvenes y la capacitación de personas menos cualificadas. También se enfoca en ayudar a personas en situación de vulnerabilidad, promoviendo la inclusión social a través del empleo de calidad.

El FEDER es un instrumento financiero que busca disminuir las desigualdades entre las regiones y mejorar la calidad de vida en las menos desarrolladas. Se enfoca especialmente en áreas con desventajas naturales o demográficas, como las más septentrionales, insulares, transfronterizas y montañosas. Sus dos propósitos principales son impulsar el crecimiento y el empleo, fortaleciendo economías locales, y promover la cooperación entre distintas áreas de la Unión. También apoya el desarrollo urbano sostenible, destinando al menos el 5% de su financiación a acciones que enfrenten desafíos en las zonas urbanas. La distribución de estos fondos se define en acuerdos estratégicos elaborados por cada país miembro.

El FEADER financia la contribución de la Política Agrícola Común (PAC) a los objetivos rurales europeos mediante la mejora de la competitividad agrícola, la gestión sostenible de recursos y la acción climática, así como el desarrollo territorial equilibrado. Estos fines se alcanzan mediante programas nacionales y regionales cofinanciados junto a presupuestos nacionales. Durante 2014-2020, aportó 100.000 millones de euros a estos proyectos. Además, ofrece apoyo a inversiones rurales a través de instrumentos financieros, como préstamos y garantías. Es parte de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) para inversiones sostenibles y se halla integrada completamente en los planes estratégicos agrícolas desde 2023.

El FEMP financia las políticas marítimas y pesqueras de la UE para 2014-2020, ayudando a los pescadores a adaptarse a prácticas sostenibles, a diversificar economías costeras y a crear empleo en estas zonas. Promueve objetivos de la Estrategia Europa 2020, buscando un crecimiento sostenible e inclusivo. Recientemente, el FEMP viene fomentando la competitividad en pesca y acuicultura, protegiendo la biodiversidad. Al menos el 15% de los fondos nacionales se destinan a controlar la pesca y combatir actividades ilegales. Para incentivar el empleo juvenil, financia la adquisición de barcos para menores de 40 años con experiencia. También ofrece compensación por interrupciones temporales, desguaces, y equipamiento para cumplir normativas sin aumentar la capacidad pesquera, excepto por mejoras en seguridad o eficiencia energética.

Finalmente, el Fondo de Transición Justa es una herramienta financiera creada para respaldar a las regiones que enfrentan desafíos significativos debido a la transición hacia la neutralidad climática, y tiene como objetivo principal apoyar la implementación del Pacto Verde Europeo para alcanzar una Unión Europea sin emisiones de carbono para 2050. Dentro de este marco, la Comisión Europea introdujo el Mecanismo para una Transición Justa, diseñado para beneficiar especialmente a las áreas y sectores más dependientes de combustibles fósiles, e incluye tres componentes: subvenciones otorgadas por el fondo, un programa específico en InvestEU que atrae inversión privada, y un sistema de préstamo en colaboración con el Banco Europeo de Inversiones para promover la financiación pública en las regiones más afectadas.

3.2. El archipiélago de Canarias en España

3.2.1. El hecho diferencial canario en la Constitución de 1978

Las vías de acceso a la autonomía de las nacionalidades y regiones

La Constitución española de 1978 (CE) define la forma de Estado en el artículo 1.1 (social y democrático de Derecho) y la forma política o de gobierno (monarquía parlamentaria), pero no la concreta forma de organización territorial del poder, debido a su carácter paccionado y a la falta de consenso político durante el proceso constituyente, hasta el punto de que algunos sectores doctrinales han apuntado que ese notable grado de apertura supone una auténtica "desconstitucionalización" del modelo territorial (entre muchos otros, Domínguez, 2020).

En este contexto, el texto constitucional reconoció el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2), sin identificarlas ni determinar cuáles eran las preexistentes (provenientes del período preautonómico, limitándose a establecer un marco general para todas ellas y un procedimiento a través del cual pudieran adoptarse las decisiones constituyentes (de ahí que se hablara del principio dispositivo como un principio tácito que inspiraba el proceso autonómico, como el principio de autonomía), esto es, un amplio espectro de opciones y reglas (título VIII) a la hora de constituirse en Comunidad autónoma con instituciones y poderes propios y de elaborar sus respectivos estatutos de autonomía, sus normas institucionales básicas (art. 152 CE).

Esto no quiere decir que los territorios pudieran disponer libremente de su proceso de acceso a la autonomía, de su organización institucional esencial o de sus competencias, porque el ámbito general dentro del cual se podían mover estas cuestiones estaba predeterminado por la Constitución y por la intervención del Estado (título VIII). Además, la Constitución fijó los requisitos que debían reunir los territorios que quisieran constituirse en comunidad autónoma, entre ellos las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes y, en lo que aquí interesa, los territorios insulares.

La primera fase (o de iniciativa autonómica) se caracterizó por la existencia de varios procedimientos para que los territorios aspirantes a la autonomía pudieran

manifestar su voluntad constituyente: a) el procedimiento general u ordinario del artículo 143.2 CE, que dejaba la iniciativa en manos de las diputaciones interesadas o del órgano interinsular correspondiente o también de los dos tercios de los municipios cuya población representara, como mínimo, la mayoría del censo electoral de cada provincia o de cada isla[20]; y b) el procedimiento especial, que legitimaba a los órganos preautonómicos existentes para solicitar la autonomía y a los representantes elegidos en las elecciones generales para elaborar el estatuto de autonomía (art. 151.1 y 143.2 CE). Y es que la existencia de vías distintas de acceso a la autonomía determinó correlativamente la existencia de procedimientos singulares de elaboración de los Estatutos de autonomía, la norma institucional básica de la Comunidad. Estas diferencias estaban centradas en los distintos grados de participación de los representantes y ciudadanos de cada uno de los territorios en su elaboración y aprobación.

Finalmente, diremos que la vía de acceso a la autonomía también era determinante de las competencias a asumir: si el Estatuto había sido elaborado por la vía general (art. 146 CE), la Comunidad podía asumir las competencias del artículo 148 CE y esperar 5 años para ampliarlas (vía lenta); en el caso de las comunidades históricas (art. 151 CE), éstas podían asumir las que desearan con el único límite de las reservadas al Estado en el artículo 149 CE (vía rápida).

El acceso de Canarias a la autonomía

El profesor José Miguel Pérez (2004) ha identificado dos ideas fundamentales que respaldan la legitimidad de la autonomía canaria. En primer lugar, el fundamento del artículo 2 CE: el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones; y, en segundo lugar, los desarrollos históricos singulares del Archipiélago de Canarias, en referencia a

[20] A estos dos procedimientos (el general y el excepcional) y al más calificado de la DT 2a CE hay que añadir otras vías específicas, concebidas para atender algunas situaciones peculiares: la DA 1ª y la DT 4ª, que, respectivamente, amparaban y respetaban los derechos históricos de los territorios forales y preveían la eventual incorporación de Navarra al régimen autonómico vasco. El artículo 144 b) que autorizaba el acceso a la autonomía de territorios que no se encontraran integrados en la organización provincial (Madrid). Y, en fin, la DT 5ª relativa a Ceuta y Melilla, que preveían que estas dos ciudades se convirtieran autónomas en caso de que lo decidieran sus respectivos ayuntamientos, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros y, en caso que así lo autorizaran las Cortes Generales, mediante ley orgánica en los términos previstos en el artículo 144.

las particularidades económicas, políticas y sociales acumuladas a lo largo del tiempo en Canarias, desde su incorporación a la Corona de Castilla.

Teniendo esto en cuenta, ya tras las elecciones generales de 15 de junio de 1977 —las primeras elecciones del período democrático tras el franquismo— se inició en Canarias un proceso preautonómico, aunque no se pondría efectivamente en marcha hasta que se aprobó la Constitución, que aún estaba en fase de estudio. El 14 de abril de 1978 se reunió en la isla de Tenerife el colegio electoral, integrado por los parlamentarios canarios elegidos en las últimas elecciones a las Cortes Generales, con el fin de designar a los 28 miembros de la futura Junta de Canarias, previstos en el artículo 3.1, del Real Decreto-ley 9/1978 por el que se aprueba el régimen preautonómico del Archipiélago Canario.

Solventadas las primeras dificultades[21], se constituyó la Junta de Canarias como ente preautonómico al amparo del Real Decreto-ley 9/1978, asumiendo la gestión de los recursos del régimen económico y fiscal mediante el Real Decreto-ley 2/1981, de 16 de enero. El 24 de Mayo de 1980, se reunió la Asamblea de Parlamentarios de los distritos electorales del Archipiélago Canario en las Cortes Españolas y de los Presidentes y Representantes de las Mancomunidades Provinciales Interinsulares de Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria, adoptando el acuerdo de someter a información pública los anteproyectos del Estatuto de Autonomía elaborados por los distintos partidos políticos allí representados. Aprobado por la Junta un texto definitivo, se presentó ante el Congreso de los Diputados para iniciar su tramitación. El Partido Comunista, que había defendido un texto propio en la Junta, presentó ante la Mesa del Congreso un escrito en el que tachaba de inconstitucional el texto aprobado en Canarias por considerar que no estaba acreditada la voluntad autonómica por ninguna vía. Sin embargo, el Congreso de los Diputados se consideró que el proyecto de Estatuto se adecuaba a los requisitos constitucionales.

Finalmente, el Estatuto de Autonomía de Canarias se aprobó mediante la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, acompañada de la llamada LOTRACA (Ley Orgánica 11/1982,

[21] Debido a un acuerdo previo entre los partidos, los puestos a cubrir en la Junta debían distribuirse conforme a un pacto político regional, pero no se respetó el trato de que entre los designados debían figurar los parlamentarios, es decir que los candidatos por la UCD, el partido mayoritario y en el gobierno de España, y el PSOE tenían que ser necesariamente sus parlamentarios. Además, la votación se produjo sin previa proclamación formal de los candidatos de UCD, que se presentaron divididos, cosa que si hicieron los demás partidos.

de Transferencias Complementarias a Canarias), aprobada ese mismo día. Esta última ley fue el modo elegido para que Canarias accediese a un nivel de competencias más alto del previsto para las Comunidades Autónomas que accediesen a la autonomía por la vía del artículo 143 CE, reconociendo de ese modo, que, pese a no serle aplicable la disposición transitoria segunda (por no haber plebiscitado un estatutos en el pasado), sus singularidades y derechos históricos económicos y fiscales derivados de la lejanía y la insularidad, plasmados en la disposición adicional tercera CE, aconsejaban facilitar una prerrogativa procesal para que la comunidad pudiera ampliar su quantum competencial *ab initio.*

Esa última disposición adicional establece que la modificación del régimen económico y fiscal de Canarias (REF) requiere un informe previo de la Comunidad Autónoma. No se trata de un privilegio económico, sino meramente procedimental, al no someter a aprobación por la Comunidad Autónoma las dichas modificaciones, sino tan solo exigir que exista un informe previo que no es vinculante. Otra cosa es que se trata de un trámite de gran importancia, puesto que, como ha señalado el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, es un requisito establecido por la Constitución, y por tanto su incumplimiento puede ser determinante de la inconstitucionalidad de la norma por violación del procedimiento[22].

En cuanto a los aspectos históricos singulares del Archipiélago de Canarias plasmados normativamente es importante destacar las peculiaridades del régimen administrativo insular desde la época de la conquista castellana, a fines del siglo XV. Así, se distinguen dos organizaciones político-administrativas previas: el régimen señorial, que se estableció en las islas de Lanzarote, Fuerteventura, La Gomera y El Hierro, y el régimen de realengo, implantado en Gran Canaria, Tenerife y La Palma. A lo largo de los siglos posteriores, y dentro del Antiguo Régimen, se desarrollaron dos niveles complementarios de administración en las islas: el correspondiente a las instituciones del poder central de la Monarquía española y el relacionado con la administración local. Un elemento importante era su relevancia geopolítica por ser una característica ventajosa en las rutas de

[22] Este fundamento constitucional del REF como concreción efectiva del principio de solidaridad con un carácter evolutivo y siempre en función de los hechos diferenciales del archipiélago canario, ha sido señalado en diversas ocasiones por el TC, valga aquí con que nombremos las SSTC 16/2003, de 30 de enero; 62/2003, de 27 de marzo; y 109/2004, de 30 de junio.

navegación durante siglos y beneficiar la relación económica y los intercambios internacionales, por lo que eran continuos los intentos de ocupar el territorio insular. En este trance, la Corona adaptó en el Archipiélago una organización institucional y política distinta a la de otros territorios (Verdejo, 1995).

El segundo aspecto histórico que justificaba la singular vía de acceso a la autonomía, siguiendo a Hernández es la peculiaridad del régimen económico y fiscal que buscaba impulsar el desarrollo de las islas, mediante la reducción de impuestos. Tanto la disminución de las cargas fiscales como la habilitación especial de los puertos canarios para el comercio con América se enmarcan en el desarrollo del modelo económico de las islas tras la Conquista. No en vano, estas medidas facilitaron el asentamiento de población, fomentaron una economía orientada hacia el exterior, insertada en el comercio atlántico, y propiciaron una destacada actividad exportadora con productos como el azúcar y el vino. Con todo, la pérdida del monopolio comercial, y posteriormente de las posesiones americanas, llevó a la imposición de aranceles proteccionistas en España durante las primeras décadas del siglo XIX. Y restringieron las excepciones que, según la conciencia de las clases dirigentes del Archipiélago, estaban asociadas al crecimiento económico y a las vías para superar tiempos difíciles. En este contexto, la demanda de franquicias fiscales fue constante en la primera mitad del siglo XIX por parte de las clases burguesas de las islas, en un periodo caracterizado por una larga depresión económica, donde parecía no existir otra alternativa más que el anhelado sistema de excepcionalidad fiscal (Hernández, 2004: 225).

La singularidad constitucional de Canarias

Ya hemos visto que la Constitución reconoce algunas especificidades de carácter económico y fiscal del Archipiélago en la disposición adicional tercera, que subraya la importancia de una relación especial y considerada entre el gobierno central y Canarias, especialmente en lo que respecta a las modificaciones del régimen económico y fiscal del archipiélago. Esta cláusula refleja un reconocimiento de las particularidades únicas de este archipiélago derivadas no sólo de su ubicación geográfica, sino también de sus necesidades económicas específicas. Esta disposición tiene su antecedente más inmediato en el Régimen Económico Fiscal de Canarias (1972), regulado por ley durante el

tardofranquismo, que contenía un conjunto de medidas destinadas a compensar de forma directa le lejanía y la insularidad.

De igual manera, el numeral 4 del artículo 141 de la CE garantiza la existencia de los Cabildos Insulares, que son parte de la estructura territorial interna de las Canarias y constituye un elemento diferencial de la organización territorial del gobierno local del resto del territorio español peninsular (pues en Las Illes Balears existen los Consejos insulares). Estas entidades locales asumen las competencias de las extintas diputaciones provinciales y también las que le son transferidas o delegadas por la comunidad insular. Como órgano interinsular, coordinan los servicios municipales y asumen los que sean supramunicipales.

Por otro lado, el Archipiélago recibe una atención especial en cuanto a la elección de los Senadores: el numeral 3 del artículo 69 de la CE dispone que en las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo Insular, constituirá una circunscripción a efectos de elección de los Senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores –Gran Canaria, Mallorca y Tenerife– y uno a cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma. Dicho de otra forma, la insularidad en España es tratada con especial énfasis inclusive en la elección de la representación territorial que permite a cada isla tener tres representantes.

3.2.2. El alcance del Estatuto de Autonomía de Canarias

El artículo 147 CE fija el contenido mínimo e indisponible de los Estatutos de autonomía, sin que se trate de un *numerus clausus* que impida incluir otras cuestiones que están conectadas con la función de este singular tipo de «norma institucional básica de la comunidad autónoma» (art. 147.1 CE), tanto en la dimensión interna (autogobierno adentro), como en la externa (lo que afecta a las relaciones con el Estado) (STC 247/2007, FJ 12)[23]. La STC 247/2007 y la 31/2010 han distinguido entre los contenidos estatutarios "necesarios" y los "posibles". Los primeros serían los obligados por el artículo 147.2 CE

[23] Para llegar a esta conclusión, el TC (STC 89/1984, sobre el Estatuto de Castilla y León de 1983) puso en relación el artículo 147.2 CE (el contenido mínimo de los Estatutos), con el artículo 81.1 CE (la reserva de ley orgánica tiene un contenido eminentemente formal: «son leyes orgánicas [...] las que aprueben los estatutos de autonomía») y el artículo 81.2 CE (que define los aspectos formales de las leyes orgánicas).

(denominación, territorio, instituciones y competencias) y los segundos de carácter potestativo en virtud de algunas previsiones constitucionales (lenguas cooficiales, símbolos, etc.). Esta concepción —amplia y flexible— es la que ha permitido que los llamados estatutos de segunda generación (a partir de 2006, como el Estatuto canario reformado de 2018) regule algunas cuestiones que van más allá del Estatuto de 1982. Por otra parte, el Estatuto puede incluir otros aspectos vinculados a la estructuración general del sistema jurídico y político autonómico. Hay que tener presente que algunos preceptos de la Constitución hacen referencia a aspectos concretos que deben estar contenidos en las normas estatutarias (art. 3.2, 4.2, 69.5, 145.2 y 156.2): el régimen de cooficialidad lingüística, las banderas y enseñas autonómicas, la designación de senadores en representación autonómica, la celebración de convenios interautonómicos y la colaboración con el Estado en materia tributaria[24].

A partir de ahí, el EACan aborda diversas cuestiones relativas a la organización interna de la comunidad. En primer lugar, designa a Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria como co-capitales de la comunidad. Además, establece los derechos, deberes y principios rectores para los ciudadanos, centrándose especialmente en la defensa de la identidad y los valores e intereses del pueblo canario, la promoción del empleo y el equilibrio entre las islas, y la solidaridad entre ellas (art. 5). Asimismo, introduce un sistema de instituciones de la comunidad autónoma, que determina cómo se ejercen los poderes de la comunidad en el marco de un régimen parlamentario, a través del Parlamento, el Presidente y el Gobierno. Y se regula la constitución, elección, funcionamiento y funciones de los Cabildos, como órganos representativos del pueblo canario (art. 7).

Principales características del nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias (2018)

[24] Con dos tipos de límites, según la STC 31/2010 (que en este punto invoca la STC 247/2007, FJ 12): cuantitativos, que hacen referencia a los contenidos propiamente constitucionales, es decir, los contenidos que proceden al poder constituyente por contraposición a los poderes constituidos (ya sean contenidos directamente establecidos en la Constitución, ya sean otros en los que éstas es decir, los contenidos que corresponden al poder constituyente por contraposición a los poderes constituidos (ya sean contenidos directamente establecidos en la Constitución, ya sean otros en los que ésta remite a una determinada norma); y cualitativos, que tienen que ver con la reversibilidad de las decisiones normativas y el grado de concreción normativa que normalmente tiene una ley y carece del estatuto (FJ 6). Lo relevante es que, como consecuencia de este límite cualitativo, el contenido posible de los Estatutos no puede afectar a «la definición de categorías constitucionales» (FJ 57) como el concepto de «competencia» o el alcance funcional de éstas.

Tras diversas vicisitudes políticas y de procedimiento[25], se aprobó la Ley Orgánica 1/2018 de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de 1982, siguiendo la estala de otros procesos de reforma estatutaria iniciados en Cataluña, Aragón, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha o Andalucía (estatutos de segunda generación)[26]. Con la aprobación del Estatuto reformado, la identidad canaria como "Archipiélago Atlántico" se hizo más visible, mediante una nueva definición de su territorio terrestre y marítimo, la adecuación de las políticas públicas a su condición de RUP, mayores garantías para el histórico Régimen Económico y Fiscal de Canarias (DA 3ª CE), la ampliación de las competencias y la previsión de derechos y principios rectores de las políticas públicas (Ruano, 2020).

En efecto, en términos de identidad comunitaria, el artículo 1 establece: "1. Canarias es un archipiélago atlántico que, como expresión de su identidad singular basada en sus circunstancias geográficas, históricas y culturales, ejerce el derecho al autogobierno como nacionalidad, constituyéndose en Comunidad Autónoma en el marco del Estado español (…)". Este precepto tiene un doble propósito, tanto político como jurídico: desde el punto de vista jurídico busca el reconocimiento de Canarias como Región Ultraperiférica en el Derecho primario de la UE —algo que el Estatuto precedente no pudo plasmar porque España ingresó en la UE en 1986—, situando a Canarias en el mapa como una región geográfica del océano Atlántico, con las consecuencias económicas e identitarias que derivan de su condición insular; y en el ámbito político, el término "Archipiélago" pretende definir la unidad política de la Comunidad Autónoma frente a la fragmentación que el hecho insular representa (Ruano, 2020).

[25] La Propuesta de reforma del estatuto se inició con la legislatura autonómica 2003-2007,en una coyuntura propicia políticamente pues el nuevo gobierno socialista español (Rodríguez Zapatero) se comprometió a apoyar en las Cortes Generales las reformas estatutarias aprobadas por las Comunidades (ruano, 2018).

[26] El Estatuto de 1982 fue objeto sin embargo de una reforma anterior, realizada por la Ley Orgánica 4/1996 de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, de 30 de diciembre. Dicha modificación se dividió en dos bloques con sendos objetivos, de una parte, la ampliación de las competencias de Canarias, y de otra, las modificaciones sobre otros aspectos del Estatuto de Autonomía necesitadas de revisión. Los principales contenidos, entre muchos otros, de esta reforma fueron: la creación de un artículo, el número 7, de reconocimiento del derecho de las comunidades canarias fuera del archipiélago a compartir y colaborar en la vida social y cultural de las Islas; la modificación de las bases del régimen electoral en lo que a su sistema proporcional se refiere; la introducción del municipio, junto al Cabildo, en su organización territorial; y en general la asunción de nuevas competencias y ampliación de las originales. En 2006 se pretendió también una segunda reforma, que fue aprobada por el Parlamento de Canarias el 13 de septiembre de ese año, y en las mismas fechas se aprobaba por el mismo una proposición de ley de reforma de la LOTRACA. Sin embargo, una vez llegadas a las Cortes Generales, su tramitación quedó bloqueada y la proposición de nuevo Estatuto fue finalmente retirada por la Comunidad Autónoma.

Por su parte, el artículo 3 del EACan, bajo la rúbrica "Lejanía, insularidad y ultraperiferia", resume la singularidad del autogobierno canario al afirmar el carácter región distante, insular y ultraperiférica de Canarias, reconocida por los Tratados constitutivos de la Unión Europea, la Constitución y el propio Estatuto, los poderes públicos deben tener en cuenta estas circunstancias al adaptar sus políticas, legislaciones, decisiones financieras y presupuestarias. Esto se proyecta en áreas como el transporte, las telecomunicaciones e infraestructuras, el mercado interior, la energía, el medio ambiente, los puertos, aeropuertos, la inmigración, fiscalidad, comercio exterior, abastecimiento de materias primas y líneas de consumo esenciales, así como la cooperación al desarrollo de países vecinos.

Asimismo, se destaca la concreción jurídica del hecho diferencial insular, que se manifiesta en varios aspectos clave. En primer lugar, se establece la naturaleza bifronte de los Cabildos, definidos tanto como instituciones de representación y gobierno de la isla como parte integrante de las instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias (art. 2.3 EACan). Este hecho diferencial tiene un impacto directo en el Régimen Económico y Fiscal (REF), adaptándolo a las particularidades del territorio insular, así como en la configuración del régimen local insular (art. 65 EACan) y el régimen municipal canario (art. 75 EACan). Además, el EACan prevé la creación de un Consejo Municipal Canario (art. 76 EACan), un órgano que refuerza la autonomía y la cooperación entre los municipios del archipiélago. Estas disposiciones reflejan un esfuerzo por integrar las especificidades insulares en el marco jurídico y administrativo de la Comunidad Autónoma, garantizando una mayor adaptación a las necesidades del territorio (Aguilar y Mahamut, 2019).

Otro aspecto notable del Estatuto reformado es la inclusión en el Título I de derechos y deberes estatutarios, cuyo alcance es distinto al de los derechos fundamentales de la Constitución, y que parten de la incorporación de la noción de ciudadanía, junto a la condición política preexistente, además de una serie de principios rectores que deben informar la actuación de los poderes públicos en el Archipiélago.

En el plano institucional, el EACan introduce avances destacados inspirados en los estatutos de tercera generación del derecho autonómico comparado: 1) Facultades legislativas y consulta popular: Se incorpora la potestad del Gobierno para aprobar decretos legislativos (art. 45) y decretos leyes en situaciones de extraordinaria y urgente necesidad, con ciertas restricciones, como la regulación de derechos fundamentales o leyes presupuestarias (art. 46). También se prevé la disolución anticipada del Parlamento (art. 56), la convocatoria de consultas populares autonómicas con autorización estatal (art. 40), y referéndums para futuras reformas estatutarias (art. 201). 2) Requisitos para altos cargos: Se exige que tanto la presidencia como la vicepresidencia del Gobierno sean miembros del Parlamento de Canarias (arts. 48 y 49.5). Además, la vicepresidencia debe residir en la capital distinta a la sede de la presidencia, alternando entre Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife (art. 5.2). 3) Nuevos órganos estatutarios: Se establecen el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública (art. 60), además de los ya existentes como el Diputado del Común, el Consejo Consultivo y la Audiencia de Cuentas, reforzando el derecho ciudadano al buen gobierno y la buena administración, en línea con los principios europeos (arts. 41 y 42 CDFUE). Estos cambios refuerzan el marco jurídico y político de la Comunidad Autónoma, adaptándose a las demandas de transparencia, gobernanza y participación ciudadana (Aguilar y Mahamut, 2019).

3.2.3. La organización institucional de la Comunidad Autónoma de Canarias

Dentro del sistema de instituciones de Canarias (art. 2 EACan), se encuentran los órganos encargados de ejercer los poderes de la región. En primer lugar, el Parlamento, que representa el poder legislativo de la Comunidad Autónoma; el Gobierno de Canarias, encabezado por su presidente, responsable de la ejecución de las políticas y la administración de los asuntos regionales; y los Cabildos Insulares que, de acuerdo con el artículo 70.2 EACan, responsables de la ejecución de las políticas a nivel local. En conjunto, teniendo en cuenta esto último, estas instituciones conforman un

"sistema de autogobierno", en el sentido de un complejo que incorpora los órganos autonómicos y los locales, respetando su autonomía conferida en el artículo 138 CE.

El Parlamento de Canarias

De acuerdo con el artículo 38 EACan, "1. El Parlamento de Canarias, órgano representativo del pueblo canario, es elegido mediante sufragio universal, directo, igual, libre y secreto. 2. El Parlamento de Canarias es inviolable. 3. La duración del mandato será de cuatro años, sin perjuicio de los supuestos de disolución anticipada". Este es el modelo característico de la forma de gobierno parlamentaria que se instrumenta, mediante un procedimiento democrático representativo, que pasa por la elección directa de un Parlamento, y luego por la confianza que éste deposita en la persona titular de la Presidencia de Canarias, el cual puede cesar mediante un proceso que se inicia por perder el apoyo de la Cámara (art. 52 EACan). La Asamblea realiza la elección del jefe de gobierno, que debe ser necesariamente un miembro de éste según el artículo 152.1 de la CE, y se halla sujeto a los mecanismos de exigencia o asunción de la responsabilidad de la gestión de la política (moción de censura y cuestión de confianza).

La duración del mandato del Parlamento es de cuatro años (art. 38.3 EACan) y el artículo 39 establece la magnitud de la Cámara, compuesta por setenta y cinco escaños elegidos mediante un sistema proporcional previsto en la Ley 1/2022, de 11 de mayo de 2022, de las Elecciones al Parlamento de Canarias. El derecho al voto activo en las elecciones al Parlamento de Canarias está reservado para los ciudadanos españoles mayores de edad que posean la condición política de canarios, de acuerdo con la vecindad administrativa. Por lo que al estatuto de sus miembros se refiere, estos gozan de inviolabilidad por los votos y opiniones que emitan en el ejercicio de su cargo y de seminmunidad durante su mandato, por lo que pueden ser detenidos sino es en caso de flagrante delito (art. 40 EACan). No obstante, los diputados están sujetos a distintas causas de suspensión o pérdida de su condición, que aparecen tasadas en el Reglamento

del Parlamento, aprobado en sesión plenaria el día 17 de abril de 1991 (BOPIC núm. 85, de 22 de mayo de 1991)[27].

Por otro lado, de acuerdo con el artículo 41 EACan y con el Reglamento del Parlamento, la Cámara está compuesta por los siguientes órganos: la Presidencia, la Mesa, la Junta de Portavoces, las comisiones permanentes y no permanentes, la comisión general de Cabildos Insulares, el Pleno y la Diputación Permanente. La conducción y representación de la Cámara recae en un órgano unipersonal, su presidente, quien cuenta con el respaldo de otros órganos colegiados, como la Mesa y la Junta de Portavoces. Todos estos comparten la responsabilidad de dirección y están encargados de llevar a cabo tareas de gobierno interno, representación, organización, coordinación y impulso de la actividad parlamentaria. El Pleno es la reunión de todos los diputados convocada por el Presidente, por propia iniciativa o a solicitud, al menos, de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de la Cámara.

Las Comisiones son reuniones restringidas de cierto número de parlamentarios dirigidas al conocimiento de cuestiones específicas de las que elevarán el correspondiente dictamen o propuesta. Sus funciones son esencialmente de conocimiento, estudio y preparación de las distintas leyes y asuntos que requieran la aprobación de la Cámara, presentando al Pleno de ésta una propuesta o dictamen sobre cada uno de ellos. Por último, La Comisión General de Cabildos es el órgano que permite la participación de estas instituciones insulares en el Parlamento de Canarias. Cualquier Cabildo puede instar la convocatoria de la Comisión y, también la inclusión de un asunto en una sesión concreta.

De acuerdo con el artículo 43 del EACan, las funciones del Parlamento son: ejercer la potestad legislativa de la Comunidad Autónoma, aprobar los presupuestos, elegir a la persona titular de la Presidencia de Canarias y controlar políticamente la acción del

[27] Texto consolidado 10L/PRRP-0003 Reglamento del Parlamento de Canarias. (Publicación: BOPC núm. 167, de 3/4/2023).

Ejecutivo. En relación con la potestad legislativa, el Parlamento puede solicitar del Gobierno del Estado la adopción y presentación de proyectos de ley y también presentar directamente proposiciones de ley ante las Cortes Generales, de acuerdo con el artículo 87.2 CE. De igual manera, puede interponer recursos de inconstitucionalidad.

La Presidencia y el Gobierno de Canarias

De acuerdo con el artículo 152.1 CE, el poder ejecutivo de Canarias, que comprende las funciones de gobierno de dirección política y Administración (art. 50.1 EACan) está integrado por dos instituciones básicas y estrechamente relacionadas: el presidente (art. 48 EACan) y el Gobierno (art. 50 EACan). No obstante, la figura del presidente es preminente (*primus inter pares*) porque es quien dirige y coordina la acción del Gobierno (art. 50.1 EACan), además de cumplir otras funciones. El presidente es elegido por el Parlamento de entre sus miembros (art. 48.1 EACan y art. 4 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias (*BOC* núm. 66, de 03.04.2023)[28], responde políticamente ante la Cámara y es el jefe ejecutivo autonómico (art. 152.1 CE). La rúbrica del capítulo III (De la Presidencia de Canarias) del Título II (De las instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias) expresa que la máxima representación de Canarias o la representación ordinaria del Estado van unidas a la titularidad de la presidencia del Gobierno de Canarias, pero son de otra naturaleza. Esa consideración es coincidente con el tratamiento singular del art. 151.2 CE. A su vez, el presidente cesa tras la celebración de elecciones, por la pérdida de la

[28] Éste será investido dentro de los diez días naturales (art. 5 Ley de la Presidencia y del Gobierno de Canarias). A estos efectos, deberá presentar su programa de gobierno y, para ser elegido, deberá obtener en primera votación la mayoría absoluta; de no obtenerla, se procederá a una nueva votación pasadas 48 horas, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviera mayoría simple. Caso de no conseguirse dicha mayoría, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista anteriormente. Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ninguna candidatura hubiera obtenido la confianza del Parlamento, éste quedará automáticamente disuelto, procediéndose a la convocatoria de nuevas elecciones. Una vez elegida, la persona titular de la Presidencia será nombrada por el Rey (art.48.5 EACan).

confianza parlamentaria, por dimisión; por notoria incapacidad permanente, física o mental, reconocida por el Parlamento por mayoría absoluta, por condena penal firme que comporte la inhabilitación para el ejercicio de cargo público, o por pérdida de la condición de diputado del Parlamento de Canarias; por fallecimiento (art. 52 EACan y 15 de Ley de la Presidencia y del Gobierno de Canarias).

De conformidad con el artículo 51 del EACan y 24 de Ley de la Presidencia y del Gobierno de Canarias, el Gobierno de Canarias está compuesto por la Presidencia y la Vicepresidencia y los consejeros o consejeras. En la composición del Gobierno se deberá garantizar la presencia equilibrada de mujeres y hombres, sin que el número de las personas de cada sexo supere el sesenta por ciento ni sea inferior al cuarenta por ciento del total del órgano. El artículo 56 de la Ley prevé que el presidente puede nombrar y cesar a los consejeros del Gobierno. El consejero es miembro del Gobierno (art. 58) y tiene funciones propias, además de las delegadas por el presidente. Entre las funciones propias están las de preparar y presentar al Gobierno los anteproyectos de ley, los proyectos de decretos leyes y decretos legislativos, así como los proyectos de decreto, relativos a las cuestiones propias de su departamento; ejercer la potestad reglamentaria en los términos previstos en esta ley; proponer los acuerdos del Gobierno en los asuntos competencia de su consejería; formular la propuesta de nombramiento y cese de los altos cargos de su consejería, así como de los demás cargos establecidos en el ordenamiento; ejecutar y disponer lo necesario para la ejecución de los acuerdos del Gobierno en el ámbito de sus competencias. Asimismo, los consejeros ostentan las funciones y competencias que les corresponden como titulares de departamento.

Este órgano se encarga de funciones de dirección política y ejerce la función legislativa, reglamentaria y administrativa de la región. Entre las funciones de dirección política está la de desarrollar el programa de gobierno; acordar la planificación y desarrollo de la política general de la comunidad autónoma, así como la planificación y coordinación de la política económica, teniendo en cuenta las necesidades de cada isla y el interés general; acordar la creación de comisiones delegadas del Gobierno y determinar su composición y funciones; coordinar la actividad de los cabildos insulares y ayuntamientos en cuanto afecte directamente al interés general de la Comunidad

Autónoma; aprobar planes y programas vinculantes para la Administración y sus organismos y entidades públicas; aprobar las instrucciones a los representantes de la Administración pública y de sus organismos y entidades públicas en los órganos de dirección de las sociedades mercantiles y fundaciones públicas; y ejercer cualquier otra función o competencia atribuida por el ordenamiento jurídico (art. 26 Ley de la Presidencia y del Gobierno de Canarias).

3.2.4. El sistema de reparto competencial en España: las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias

El sistema de reparto de competencias diseñado en el título VIII CE se basa en una doble lista de materias (art. 148 y 149) y una cláusula de cierre (art. 149.3). La lista del artículo 148 CE contiene las materias que «podrán asumir» las Comunidades Autónomas en sus Estatutos de Autonomía «dentro del marco establecido por la Constitución» [art. 147.1. d) CE] (Fernández, 1994). La Constitución no especifica el catálogo de materias en las que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias, sino que delega en los Estatutos de Autonomía la tarea de determinarlas, siempre y cuando no afecten las competencias reservadas al Estado, con carácter exclusivo, según el límite establecido en el artículo 149.1 CE. Así pues, el sistema de distribución competencial se articula mediante la Constitución y los Estatutos de Autonomía, "que ocupan una posición jerárquicamente subordinada respecto a aquélla" (STC 76/1983, de 5 de agosto), además de en otras leyes de contenido competencial, que conforman el denominado "bloque constitucional".

Entre las competencias que pueden ser asumidas por las Comunidades (art. 148 CE), está la organización de sus propias instituciones, la ordenación del territorio, la agricultura, la asistencia social, el fomento de la cultura o las obras públicas de interés autonómico. La lista del artículo 149.1 CE contiene las competencias que corresponden al Estado: entre ellas las que las constituciones federales normalmente atribuyen al Estado central (defensa y fuerzas armadas, relaciones internacionales, régimen aduanero, nacionalidad, sistema monetario o comercio exterior). También, con matizaciones, las principales ramas del ordenamiento jurídico (legislación civil, mercantil, penal, procesal o laboral). Igualmente, se confieren al Estado competencias destinadas a garantizar la homogeneidad del sistema económico (bases de la planificación general de la actividad económica, hacienda

general, banca y seguros). Y la normativa básica de muchos sectores y actividades (sanidad, protección del medio ambiente, régimen de los medios de comunicación, enseñanza o régimen de las administraciones públicas). La fijación de esa normativa básica determina que existen competencias compartidas, en las que el Estado establece las bases como común normativo y las Comunidades Autónomas se encargan de su desarrollo.

Por eso mismo, pese a que como hemos dicho el enunciado del artículo 149.1 CE dice que el Estado tiene "competencia exclusiva" sobre las materias en él citadas, no deja de ser un término equívoco. En gran parte, el problema radica en que la Constitución no define la tipología y el ámbito funcional de las competencias[29]. Por su parte, el artículo 149.2 CE establece que, sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las comunidades autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como un deber y una atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las comunidades autónomas de acuerdo con ellas, lo que determina la existencia de una “competencia concurrente” en materia de cultura, aunque el TC ha identificado otras materias donde se da esa concurrencia, que autoriza a intervenir indistintamente al Estado y a la Comunidad Autónoma. Ambas listas se completan con una cláusula de cierre (art. 149.3 CE), que actúa como mecanismo de integración competencial, a fin de que siempre sea posible determinar el titular de una competencia concreta, incluso si no figura en las listas de la CE o de los Estatutos. Así, pueden corresponder a las Comunidades Autónomas las competencias no atribuidas expresamente al Estado y, en caso de que no las asuman en sus respectivos Estatutos, se atribuyen al Estado (cláusula residual universal) (de “doble reenvío” o proyección). Por otra parte, la cláusula de prevalencia (de escasa virtualidad en el sistema autonómico dado el tipo de distribución competencial establecido por la CE, a diferencia

[29] A pesar de la referencia a la «competencia exclusiva [del Estado] sobre las materias», en muchos casos las comunidades autónomas asumieron algunas funciones o parte de la materia, de modo que el ámbito reservado en exclusiva en la competencia estatal acabaría teniendo en cada caso un alcance diferente. Éste es el caso, por ejemplo, de la materia «medios de comunicación social», con relación a la que corresponde al Estado la legislación básica (art. 149.1.27.ª CE), o de la materia «ferrocarriles y transportes terrestres», la competencia sobre la que corresponde al Estado si los transportes transcurren por el territorio de más de una comunidad autónoma (art. 149.1.21.ª CE). En suma, más allá de la lista del artículo 148 CE y de las competencias no mencionadas por la CE, las CCAA del artículo 151 CE pudieron asumir de entrada, a través de sus estatutos, ámbitos competenciales que el artículo 149.1 CE no reservaba plenamente al Estado.

de los Estados Federales donde juegan las competencias concurrentes), prevé que las normas del Estado prevalecerán, en caso de conflicto sobre las de las CCAA en todo aquello que no haya sido atribuido a la competencia exclusiva de éstas. En cualquier caso, el Derecho estatal será supletorio del Derecho de las comunidades autónomas (cláusula de supletoriedad). Sin embargo, conviene tener presente que las Comunidades de régimen común (art. 143 CE), al constituirse, tenían como límite transitorio el de las competencias enunciadas en la lista del art. 148 CE y debían esperar al menos cinco años desde la aprobación de los respectivos estatutos para ampliar su techo competencial; por eso se las ha llamado «comunidades de vía lenta», si bien, como ya se dijo, Canarias procedió a ampliar su techo competencial mediante una ley orgánica del artículo 150.2 CE como la LOTRACA.

Por lo que se refiere a las materias de competencia de la Comunidad canaria, el nuevo Estatuto contiene una delimitación con un grado de precisión y detalle más amplio que el anterior. Esto representa un significativo avance en el autogobierno canario, tanto en cantidad como en intensidad (López y García, 2019). Las nuevas competencias están presentes, especialmente en el título V, «De las competencias» (arts. 94 a 164 EACan), que abarca áreas tan diversas como la administración penitenciaria (competencia ejecutiva, art. 151), la protección civil y el salvamento marítimo (art. 149), la seguridad privada (art. 150), las políticas de género (art. 145), la integración y la lucha contra la exclusión social (art. 142) y la gestión de la inmigración (art. 144).

Además, el título IV, capítulo III, regula con detalle las competencias en justicia y administración de justicia (arts. 85 a 93 del EACan), incluyendo la figura del fiscal superior de Canarias (art. 81), el Consejo de Justicia (artículos 82 a 84), y las competencias sobre notarías y registros (art. 111) y entidades religiosas (art. 112). Este esfuerzo de regulación se realiza dentro del marco y los términos permitidos por la legislación estatal, asegurando que cualquier avance competencial en justicia esté claramente delimitado por la legislación estatal, la CE y la jurisprudencia constitucional, especialmente a partir de la ya mencionada Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006.

El derecho público económico de la CAC también adquiere especial relevancia en el título VI EACan, “Economía y Hacienda” (arts. 165 a 190), donde se amplían las competencias

sobre materias sujetas al derecho europeo, como la ordenación del crédito, banca y seguros (arts. 116 y 117), el mercado de valores y centros de contratación (art. 119), la competencia y el consumo (arts. 120 y 121), y el comercio exterior (art. 127) en comparación con la anterior. Además, se detallan competencias del Estado en áreas como minas y energía (art. 163) y transportes e infraestructuras (arts. 160 y 161 EACan), y se establece un nuevo régimen económico y fiscal para Canarias, recogido en el artículo 165 del EACan, que subordina la riqueza de Canarias al interés general, e insta a las administraciones públicas canarias a impulsar medidas que compensen su carácter ultraperiférico e insular (López y García, 2019).

3.2.5. El control de la actividad de los órganos de autogobierno

La aparición de conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, o entre las propias Comunidades es una característica inherente a la estructura compuesta del Estado y a la complejidad del sistema de distribución de competencias español. Aunque, como hemos visto, la delimitación normativa de las competencias de cada parte que compone el Estado sea bastante detallada, la interpretación y aplicación de estas normas generalmente da lugar a conflictos y ello hace imprescindible asignar la competencia para resolver estos conflictos a un órgano jurisdiccional.

En general, se trata de conflictos de naturaleza competencial cuya responsabilidad se atribuye al Tribunal Constitucional, un órgano que no forma parte del Poder Judicial y que se inscribe en la categoría de justicia constitucional concentrada, característica del modelo kelseniano imperante en el sistema europeo continental. No obstante, la jurisdicción ordinaria, señaladamente el orden contencioso-administrativo, también puede intervenir en algunas controversias, cuando se trata de normas infralegales, también por cuestiones de orden competencial, como las contempladas en los artículos 106.1 y 153 c) CE, especialmente en casos donde falte uno de los sujetos legitimados en el conflicto, como un particular, o cuando el recurso no busque determinar cuál es el ente competente[30].

[30] El artículo 1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, que regula la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), establece que los juzgados y tribunales de este orden conocerán de las reclamaciones relacionadas con la actuación de las Administraciones públicas sujetas al Derecho Administrativo, de las disposiciones generales de rango inferior a la ley y de los decretos legislativos que excedan los límites de la delegación.

El artículo 153 CE tiene como objetivo centralizar en un solo precepto los mecanismos de control sobre las Comunidades Autónomas. Estos controles son de naturaleza jurídica, sujetos a revisión judicial, con la excepción del control mencionado en el apartado b), que se refiere al control del Gobierno y que requiere la intervención del Consejo de Estado —máximo órgano jurídico consultivo del Ejecutivo— cuando las Comunidades Autónomas ejercen funciones ejecutivas delegadas por el Estado a través de una ley orgánica ex artículo 150.2 CE (Fernández, 2018). Sin embargo, no todos los controles sobre las Comunidades están incluidos en el artículo 153, ya que la propia CE establece otras modalidades de control en los artículos 161.1c y 106.1.

En relación con los controles administrativos, el TC ha afirmado que la autonomía exige que las actuaciones de la Administración autonómica no sean controladas por la Administración del Estado. La validez o eficacia de dichas actuaciones solo pueden impugnarse a través de los mecanismos constitucionalmente previstos. No obstante, se debe considerar que establecer un control que coloque a las Comunidades Autónomas en una situación de dependencia jerárquica respecto a la Administración del Estado no es compatible con el principio de autonomía y las competencias que de este principio se derivan. Con todo, el TC también ha señalado la necesidad de distinguir entre un control estatal genérico e indeterminado, que sería contrario al principio constitucional de autonomía, y aquellos controles necesarios para garantizar el cumplimiento de las facultades de coordinación. En este sentido, el TC ha considerado, por ejemplo, que el control ejercido por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, creado por la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas, para evaluar la idoneidad de ciertos planes es compatible con el orden constitucional de competencias, siempre y cuando no implique la sustitución de la autonomía en las materias de competencia autonómica.

El control a cargo del Tribunal Constitucional

En España existen dos tipos de procesos constitucionales principales para resolver conflictos de competencias: el conflicto de competencias propiamente dicho, que incluye tanto su vertiente positiva como negativa, y el recurso de inconstitucionalidad. No

Además, los estatutos de autonomía reconocen explícitamente que sus actos y normas infralegales están sometidos a esta jurisdicción.

obstante, hay otro procedimiento autónomo que afecta a las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Este procedimiento, previsto en el título V de la LOTC (arts. 76 y 77) y derivado del artículo 161.2 CE, permite al Gobierno del Estado impugnar actos, disposiciones y resoluciones de los órganos de las comunidades autónomas que no tengan fuerza de ley, cuando se consideren contrarios a la Constitución por razones distintas a la distribución de competencias.

a) El recurso de inconstitucionalidad contra las leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley (art. 31 LOTC)[31] también es la vía para casos en los que se busca contrastar la constitucionalidad de una norma con rango o fuerza de ley debido a la invasión material de competencias de un ente territorial a otro. De acuerdo con el artículo 162.1 a) CE y el artículo 32 LOTC, están legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad, cuando se trata, entre otros, de Estatutos de Autonomía y otras leyes del Estado, orgánicas o en cualquiera de sus formas, y disposiciones normativas y actos del Estado o de las Comunidades Autónomas con fuerza de ley, el presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta diputados o cincuenta senadores[32].

Por su parte, la LOTC distingue entre conflictos positivos y negativos de competencias (arts. 60 y 61). Los primeros se pueden proponer cuando el Gobierno considere que una disposición o resolución de una Comunidad Autónoma no respeta el orden de competencias establecido en el bloque constitucional y se puede formalizar directamente en el plazo de dos meses.

En relación con el procedimiento, el Gobierno del Estado puede llevar este tipo de conflicto directamente ante el Tribunal Constitucional o, alternativamente, emitir un requerimiento de incompetencia a la Comunidad Autónoma para que ésta derogue o anule el acto o disposición que se considera lesivo para las competencias estatales. El plazo

[31] Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. (BOE núm. 239, de 5 de octubre de 1979).

[32] El artículo 32.2 (LOTC) establece que para interponer un recurso de inconstitucionalidad contra leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado, estos deben "afectar a su propio ámbito de autonomía". También pueden hacerlo los órganos ejecutivos colegiados y las asambleas o parlamentos de las comunidades autónomas, siempre que exista un acuerdo previo. No obstante, este artículo introduce dos requisitos no previstos en la Constitución: primero, que la norma impugnada sea una ley del Estado; segundo, que dicha ley afecte el ámbito de autonomía de la comunidad. Esto implica que una ley autonómica que contravenga su propio Estatuto no puede ser impugnada por la comunidad autónoma en cuestión, y que una ley autonómica que invada competencias de otra comunidad tampoco puede ser impugnada directamente, debiéndose esperar un acto concreto de aplicación para plantear el conflicto competencial.

para presentar el conflicto directamente o para utilizar el requerimiento de incompetencia es de dos meses a partir de la publicación o comunicación del acto o disposición en cuestión. Si la Comunidad Autónoma no responde al requerimiento dentro del plazo de un mes, el Gobierno tiene un mes adicional, contado desde la notificación del rechazo del requerimiento o desde la finalización del plazo para responder, para plantear el conflicto ante el TC. En este último caso, debe certificar que el requerimiento de incompetencia no tuvo éxito y exponer los fundamentos jurídicos de su pretensión (art. 73 LOTC).

Antes de formalizar un conflicto de competencias positivo de competencias, los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas deben, en un plazo de dos meses, requerir al Estado o a la Comunidad Autónoma correspondiente que deroguen o anulen el acto o disposición presuntamente viciado de incompetencia. Si no se atiende el requerimiento en un mes, la comunidad autónoma tiene otro mes para plantear el conflicto, certificando el fracaso del requerimiento y exponiendo los fundamentos jurídicos. El TC debe, en diez días, comunicar la iniciación del conflicto al Gobierno o al órgano ejecutivo pertinente, otorgando un plazo máximo de veinte días para presentar alegaciones. El Gobierno puede solicitar la suspensión inmediata de la disposición impugnada al formalizar el conflicto. Se decidirá sobre esta suspensión en cinco meses. Otros órganos promotores también pueden solicitar la suspensión, que puede ser concedida o denegada según los perjuicios alegados. La sentencia declarará la titularidad de la competencia y, en su caso, anulará el acto o disposición si estuviera viciado de incompetencia.

Finalmente, el artículo 61.3 LOTC establece que las decisiones son vinculantes para todos los poderes públicos y tienen efectos *erga omnes*, permitiendo declarar la desaparición del objeto en otros procesos tras escuchar a las partes y realizar un enjuiciamiento preliminar. La nulidad puede que no sea aplicable en todos los territorios, debido a la configuración procesal y la asimetría competencial. También se pueden dictar sentencias interpretativas, validando normas bajo ciertas interpretaciones efectuadas por el propio TC en la Resolución. En cuanto a los conflictos negativos, poco frecuentes, pueden ser iniciados por una persona física o jurídica, así como por el Gobierno del Estado frente al órgano ejecutivo de una Comunidad Autónoma, cuando un órgano estatal o autonómico decline su competencia para resolver una pretensión, entendiendo que corresponde a otra comunidad autónoma o al Estado.

Por otro lado, los actos y disposiciones reglamentarias también pueden ser impugnados directamente ante el TC de acuerdo con el artículo 161.2 CE. Este proceso se caracteriza, en primer lugar, es excepcional, ya que normalmente se utiliza el recurso contencioso-administrativo para impugnar dichos actos y disposiciones. En segundo lugar, porque tiene un efecto suspensivo, lo que significa que el Gobierno goza de una prerrogativa procesal por la cual se suspende la eficacia de la norma o resolución automáticamente y también de los recursos interpuestos ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa hasta que el TC se pronuncie al respecto. En tercer lugar, la legitimación es restringida y solo se reconoce al Gobierno. Este procedimiento se canaliza como un conflicto positivo de competencia según el artículo 77 LOTC.

Según las estadísticas del primer trimestre de 2024, en las disputas entre las Comunidades Autónomas y el Estado, se han registrado 53 recursos de inconstitucionalidad, 13 conflictos y 66 impugnaciones. Por su parte, el Estado ha presentado 22 recursos de inconstitucionalidad, 8 conflictos y 30 impugnaciones contra la CAC (Secretaría de Estado de Política Territorial, 2024).

El control por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa

Como se ha dicho, el numeral c) del artículo 153 CE se refiere al control ejercido por la jurisdicción contencioso-administrativa sobre la actuación de los órganos de autogobierno y sus disposiciones reglamentarias[33]. El artículo 74 LOPJ, atribuye a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia correspondiente a cada Comunidad Autónoma el conocimiento, en única instancia, de los recursos interpuestos contra disposiciones y actos de los órganos de gobierno de la Asamblea Legislativa y sus comisionados (defensor del pueblo u órganos de control contable) en materia de personal y actos de administración. Esta competencia incluye la impugnación de reglamentos de régimen interior, estatuto personal y normas reglamentarias similares. No obstante, los reglamentos parlamentarios están sujetos al control del TC.

[33] Aunque la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo o, en su caso, la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia conocer las demandas de responsabilidad civil dirigidas contra el presidente o miembros del Consejo de Gobierno de la CACan por hechos cometidos en el ejercicio de su cargo de conformidad con los artículos 56.2 y 73.a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ). Asimismo, los juzgados y tribunales de los órdenes civil y social conocen los procesos en los que se ejercitan acciones civiles o laborales contra las administraciones autonómicas.

El control del Tribunal de Cuentas y de la Audiencia de Cuentas

El apartado d) del artículo 153 CE establece que el Tribunal de Cuentas ejercerá el control económico y presupuestario de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas. Este control se fundamenta en el artículo 136 CE, que instituye el Tribunal de Cuentas como el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público. Depende directamente de las Cortes Generales y ejerce sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.

De acuerdo con la potestad autoorganizativa autonómica del artículo 147 CE, las Comunidades Autónomas también pueden disponer en sus Estatutos de Autonomía órganos específicos de fiscalización contable. En este sentido, el artículo 59 EACan establece la Audiencia de Cuentas (Ley 4/1989, de 2 de mayo, de la Audiencia de Cuentas de Canarias) como un órgano de relevancia dependiente o comisionado del Parlamento de Canarias, que realizará las funciones de fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable del sector público de la CACan y demás entes públicos.

La observancia de los derechos por parte del ombusman estatal y autonómico: el Defensor del pueblo y la Diputación común

El artículo 153 d) CE hace referencia al control sobre la actuación de las Administraciones autonómicas en el ámbito de los derechos y libertades fundamentales. Tiene relación este control con la institución del Defensor del Pueblo (art. 54 CE), como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la CE, rindiendo cuentas a las Cortes Generales. Este control lo realiza de oficio o a petición de parte. Por su parte, el artículo 57 EACan atribuye a la Diputación Común, como alta instancia comisionada del Parlamento de Canarias, la defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas y la supervisión de las actividades de las administraciones públicas canarias, de acuerdo con lo establezca la ley (Ley 7/2001, de 31 de julio, del Diputado del Común).

La vía coactiva

El artículo 155 CE dispone que, si una Comunidad Autónoma no cumple con sus obligaciones constitucionales o legales, o actúa contra el interés general de España, el Gobierno del Estado, tras requerir sin éxito al presidente de la Comunidad y con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, puede tomar medidas necesarias para obligar a la comunidad a cumplir dichas obligaciones o proteger el interés general. Además, el Gobierno puede dar instrucciones a todas las autoridades de las comunidades autónomas. El artículo 155 CE, en palabras de Sánchez (2018), prevé un supuesto extraordinario, de auténtica excepción, cuya aplicación debe tener su origen y fundamento en el funcionamiento anormal de una Comunidad Autónoma, concretamente en la infracción del supuesto habilitante previsto en la propia CE: una acción gravemente contraria al «interés general de España. Sin embargo, la forma en que está redactada la norma genera incertidumbre, ya que plantea muchas dudas sobre cuándo y cómo se puede aplicar, cuáles medidas excepcionales están permitidas, y el proceso para adoptarlas (Urías, 2019).

Este mecanismo se diferencia de los controles ejercidos por la jurisdicción constitucional u ordinaria (art. 153 CE), y de los realizados por órganos de control o comisionados parlamentarios, que fiscalizan cuentas, defienden derechos ciudadanos y supervisan administraciones, en que otorgan al poder central —en España al Gobierno del Estado y al Senado—, por disponer de facultades de intervención directa y coactiva, consistentes en la sustitución de órganos ejecutivos. Precisamente, antes de la reciente y polémica aplicación a Cataluña del artículo 155 CE (Ridao, 2012), el primer caso en el que el Gobierno central hizo alguna tentativa de aplicarlo fue en 1989, en Canarias, cuando el Gobierno de esa Comunidad se negó a cumplir con ciertas obligaciones fiscales impuestas por la Unión Europea. Finalmente, el conflicto se resolvió mediante una negociación entre ambos gobiernos, sin necesidad de recurrir a la vía coactiva (Virgala, 2005:87)[34].

[34] El 12 de junio de 1985, España firmó su adhesión a la Comunidad Económica Europea CEE, efectiva desde el 1 de enero de 1986, aunque Canarias, junto con Ceuta y Melilla, fue incluida en el Protocolo núm. 2, quedando fuera del marco aduanero de la CEE. Esta exclusión generó tensiones, ya que dificultaba el acceso de productos canarios al mercado comunitario. En 1988, la crisis alcanzó un punto álgido con la dimisión del presidente canario Fernando Fernández. Su sucesor, Lorenzo Olarte, desafió las directrices europeas suspendiendo el desarme arancelario en 1989. En respuesta, el Gobierno español amenazó con aplicar el artículo 155 de la Constitución, pero ambas partes lograron un acuerdo para desbloquear el conflicto (Tello, 2019:22).

3.2.6. Las relaciones de colaboración intergubernamental: la cooperación y la coordinación

La existencia de relaciones de colaboración es fundamental en cualquier modelo de descentralización política. El propio TC ha afirmado en repetidas ocasiones (*v. g.* STC 106/1987, de 25 de junio), que, aunque ese principio no esté expresamente recogido en la CE, es parte esencial del Estado autonómico (Ruiz, 2012). Pues, en efecto, existen escasas disposiciones en la Constitución sobre los instrumentos de participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de decisiones de las instituciones estatales. Se podría decir que este déficit, en buena parte, corresponde a la naturaleza misma del Estado autonómico, a su carácter abierto, debido a al principio dispositivo que lo inspiró, que hacía que esta cuestión dependiera de las diversas opciones políticas de cada momento (Ridao, 2018). De igual manera, en cuanto al tratamiento de las relaciones horizontales —entre Comunidades Autónomas—, no se prevén constitucionalmente otros mecanismos de relación que no sean la posibilidad de establecer mediante un procedimiento rígido de convenios o acuerdos de cooperación (art. 145.2 CE), para los que se requiere la autorización de las Cortes Generales en algunos casos.

El marco jurídico de los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas no está explícitamente previsto en la Constitución, pero esto no exime a dichos instrumentos de ajustarse a los principios constitucionales. Un principio fundamental es la indisponibilidad de las competencias, según la cual las partes no pueden modificar la distribución de competencias establecida por la Constitución. Esto significa que los convenios no pueden transferir, renunciar o adquirir competencias fuera del marco constitucional, que ya prevé herramientas específicas para estos fines, como la reforma de los Estatutos de Autonomía o leyes de delegación contempladas en el artículo 150 de la Constitución. Otro principio destacado es la voluntariedad de las relaciones de colaboración, basado en la autonomía política del Estado y las Comunidades Autónomas. Al ser instancias independientes sin subordinación jerárquica, los convenios deben ser acuerdos voluntarios. Ninguna de las partes, particularmente el Estado, puede imponer la firma de un convenio como requisito para transferir fondos o ejercer competencias obligatorias. El Tribunal Constitucional ha reafirmado este principio en varias sentencias, subrayando que forzar la suscripción de convenios vulneraría tanto la voluntariedad como la indisponibilidad de competencias (Albertí, 2002).

Por su parte, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) establece los principios que regulan las relaciones interadministrativas. Entre estos principios se encuentran la colaboración, la cooperación y la coordinación. La colaboración —que podría decirse que es un género que engloba otras especies como la cooperación y la coordinación— se refiere al deber de actuar en conjunto con otras administraciones públicas con el fin de lograr objetivos comunes, para alcanzar metas compartidas y promover el bienestar general.

La citada LRJSP prevé el deber de colaboración (art. 141), que implica respetar el ejercicio legítimo de las competencias de otras Administraciones; considerar todos los intereses públicos implicados al ejercer sus propias competencias, especialmente aquellos gestionados por otras administraciones, proporcionar a otras administraciones la información necesaria sobre sus actividades para facilitar un acceso integral a la información relevante para los ciudadanos; brindar la asistencia requerida por otras Administraciones para el eficaz ejercicio de sus competencias; cumplir con las obligaciones específicas derivadas del deber de colaboración y otras establecidas normativamente. La asistencia y colaboración solicitadas solo podrán ser denegadas si el organismo o entidad solicitado no está facultado para prestarlas según su normativa específica, no dispone de medios suficientes, o si hacerlo causaría un grave perjuicio a los intereses que tutela o a sus propias funciones, o cuando la información solicitada sea confidencial o reservada.

En cuanto a las técnicas de colaboración, el artículo 142 LRJSP prevé: a) proporcionar información, datos, documentos o pruebas disponibles a la Administración solicitante para el ejercicio de sus competencias; b) facilitar la inclusión en sistemas integrados de información para que los interesados puedan acceder de forma segura a sus contenidos y notificaciones; c) desarrollar una Plataforma Digital de Colaboración entre Administraciones Públicas para mejorar las relaciones y el intercambio de datos; d) crear y mantener sistemas integrados de información administrativa con datos actualizados y completos; y e) asistir a otras Administraciones en sus solicitudes, especialmente cuando su actividad administrativa tenga efectos fuera de su ámbito territorial.

La cooperación implica que dos o más administraciones públicas, de manera voluntaria y dentro del ámbito de sus competencias, asumen compromisos específicos para llevar a

cabo acciones conjuntas. Mediante esta cooperación, se busca aprovechar sinergias y recursos para impulsar proyectos y programas de interés común, para garantizar la coherencia de las acciones de las diversas administraciones públicas involucradas en un mismo tema. Las Administraciones Públicas pueden cumplir el principio de cooperación a través de varias técnicas, como la participación en órganos de cooperación y consultivos, la participación en organismos públicos de otras administraciones, la prestación de medios materiales, económicos o personales, la cooperación interadministrativa para aplicar normativas, la emisión de informes no preceptivos, actuaciones de cooperación patrimonial, y cualquier otra técnica prevista en la ley. Los convenios y acuerdos de cooperación deben especificar las condiciones y compromisos de las partes. Además, cada Administración Pública debe mantener un registro electrónico actualizado de los órganos de cooperación y convenios suscritos.

Existen órganos de cooperación que son de composición multilateral o bilateral, formados por representantes de la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, con el fin máximo de acordar actuaciones que mejoren el ejercicio de sus competencias. Estos órganos se inscriben en un registro estatal para que su constitución sea válida. Pueden adoptar acuerdos mediante un procedimiento simplificado y por suscripción sucesiva de las partes, salvo oposición de alguna de ellas, utilizando cualquier forma admitida en Derecho y según lo acordado en común (art. 145). Entre estos órganos se encuentran: la Conferencia de Presidentes, las Conferencias Sectoriales y las Comisiones Bilaterales de Cooperación.

a) La Conferencia de Presidentes es un órgano de cooperación multilateral entre el Gobierno del Estado y los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, formado por el Presidente del Gobierno y los Presidentes de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla. Su objetivo es deliberar y adoptar acuerdos de interés para el Estado y las Comunidades Autónomas. La preparación de sus reuniones va a cargo de un Comité preparatorio, compuesto por un ministro del Gobierno, que lo preside, y un Consejero de cada Comunidad Autónoma (art. 146)[35] (Bocanegra y Huergo, 2005)

[35] Orden TER/257/2022, de 29 de marzo, por la que se dispone la publicación del Reglamento de la Conferencia de Presidentes. En 2020, tras la declaración de emergencia internacional por la expansión de la Covid-19, la Comunidad Autónoma de Canarias participó en diversas reuniones extraordinarias de la Conferencia de Presidentes, convocadas en el contexto del estado de alarma en España. Estas catorce sesiones, realizadas de manera telemática, se llevaron a cabo semanalmente durante la vigencia del primer

b) Las Conferencias Sectoriales son órganos de cooperación multilateral y de ámbito sectorial, presididas por un miembro del Gobierno competente en la materia, que reúne a los miembros de los Consejos de Gobierno en representación de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla. Específicamente cumplen las funciones de: a) ser informadas sobre anteproyectos de leyes y proyectos de reglamentos del Gobierno de la Nación o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas que afecten directamente el ámbito competencial de otras Administraciones Públicas, a través de su pleno, comisión, o grupo de trabajo; b) establecer planes específicos de cooperación entre Comunidades Autónomas en la materia sectorial correspondiente, eliminando duplicidades y mejorando la eficiencia de los servicios públicos; c) intercambiar información sobre las actuaciones programadas por las distintas Administraciones Públicas en ejercicio de sus competencias, cuando puedan afectar a otras Administraciones; d) establecer mecanismos de intercambio de información, especialmente estadística; e) acordar la organización interna y el método de trabajo de la Conferencia Sectorial; f) fijar los criterios objetivos para la distribución territorial de los créditos presupuestarios y su distribución al inicio del ejercicio económico, conforme a la Ley 47/2003, de 26 de noviembre (art. 148)[36] (JT Tejada, 2010).

c) Las Comisiones Bilaterales de Cooperación son órganos de cooperación con igual número de representantes del Gobierno y del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma o de las Ciudades de Ceuta y Melilla. Ejercen funciones de consulta y adoptan acuerdos para mejorar la coordinación en asuntos específicos que afectan a estas entidades. Pueden crear grupos de trabajo y convocarse por videoconferencia o medios electrónicos. Sus decisiones, formalizadas como Acuerdos, son obligatorias para ambas Administraciones si así se prevé y serán exigibles según la Ley 29/1998. Este artículo se aplica sin perjuicio de las particularidades establecidas en los Estatutos de Autonomía

estado de alarma y sus prórrogas. En 2021, la Conferencia celebró dos encuentros extraordinarios, mientras que la última reunión tuvo lugar en 2022 (Dirección General de Cooperación Autonómica y Loca, 2023).

[36] Como referencia de este instrumento, en la Conferencia Sectorial celebrada el 19 de junio de 2023, aprobó el acuerdo que establece la distribución territorial del crédito destinado a la atención de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados. Este crédito, que asciende a 15 millones de euros, se repartirá entre la Comunidad Autónoma de Canarias y las ciudades de Ceuta y Melilla, conforme a lo previsto en los presupuestos generales del Estado para el año 2023 (Dirección General de Cooperación Autonómica y Loca, 2023).

respecto a la organización y funciones de las comisiones bilaterales (art. 153) (Expósito Suarez, 2010)

A partir de ahí, debemos significar que el título VII del EACan explica el modelo de relación institucional canario y, en concreto, el artículo 191 del EACan define el marco en que se maniobra la relación con el Estado y las demás Comunidades Autónomas, al consagrar los principios de lealtad institucional, solidaridad, defensa del interés general en las relaciones de colaboración y de cooperación en las relaciones interadministrativas. Se prevé que la Comunidad Autónoma de Canarias participe en los órganos del Estado, así como en sus organismos y entidades públicas, en los términos establecidos legalmente. Igualmente, podrá celebrar los acuerdos y convenios de cooperación con el Estado que estime convenientes a través de la Comisión Bilateral de Cooperación.

En concreto, la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, procede en su artículo 192 a la creación de la Comisión Bilateral de Cooperación Canarias-Estado, como marco general y permanente de relación entre el Gobierno de Canarias y el del Estado para conocer y tratar las cuestiones de interés común que establezcan las leyes o que planteen las partes. Asimismo, en su disposición adicional cuarta determina que queda integrada en la misma la Comisión Mixta de Transferencias, que tiene por finalidad transferir a la Comunidad Autónoma de Canarias las funciones y atribuciones que le corresponden con arreglo al Estatuto de Autonomía de Canarias. La comisión estará compuesta por un número igual de representantes del Gobierno de Canarias y del Gobierno del Estado, y podrá ser convocada extraordinariamente a petición de cualquiera de las partes. Mediante acuerdo mutuo, la Comisión adoptará su reglamento interno de funcionamiento (art. 192 EACan)[37].

La Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias fue constituida el 12 de marzo de 1990 y ha celebrado un total de 23 reuniones. El 27 de julio de 2022 tuvo lugar la reunión constitutiva, que dio continuidad al trabajo de la comisión predecesora. Posteriormente, se celebró una segunda reunión, el 26 de septiembre de 2022. En esta ocasión se adoptó el acuerdo para aceptar la cesión del Impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración

[37] Vid. Orden TER/1188/2022, de 17 de noviembre, por la que se publica el Reglamento Interno de Funcionamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación Canarias-Estado.

y la co-incineración de residuos, fijando su alcance y condiciones de transferencia del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias (Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, s.f).

Los convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas (art. 193 EACan) tienen como objetivo la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de su exclusiva competencia. Estos acuerdos deben ser aprobados por el Parlamento de Canarias en caso de tener un impacto legislativo. En los demás casos, el Gobierno de Canarias debe informar al Parlamento sobre la suscripción en un plazo de un mes desde la firma. Todos los convenios deben ser comunicados a las Cortes Generales y entrarán en vigor a los treinta días de esta comunicación, a menos que, dentro de dicho plazo, las Cortes acuerden que, debido a su contenido, el convenio debe seguir el procedimiento establecido en el apartado 2 de este artículo, como un acuerdo de cooperación. Asimismo, la CACan puede establecer acuerdos de cooperación con otras Comunidades autónomas en los términos ya expuestos del artículo 145.2 de la CE.

Entre 2020 y 2022, se suscribieron 50 convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En 2022, Canarias suscribió un total de 44 convenios en el marco de acuerdos con otras Comunidades Autónomas. Entre estos, destaca un convenio relativo a la construcción de infraestructuras, específicamente para obras en carreteras de interés general en el archipiélago. Este proyecto forma parte de las nuevas actuaciones previstas para el período 2018-2027 y fue ampliado con una adenda en 2022, con una inversión de 272.988.755,28 euros (Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, 2023).

El artículo 194 del EACan regula las relaciones con otras administraciones públicas de la CACan. Estas relaciones se basan en los principios de lealtad institucional, coordinación, cooperación y colaboración, que se asemejan a los modelos de las Comisiones Bilaterales de Cooperación.

De la acción exterior y las relaciones con la Unión Europea de las Comunidades Autónomas. El caso de Canarias

En cuanto a la acción exterior de las Comunidades Autónomas, hay que constatar el carácter expansivo con que el Estado empezó ejerciendo su competencia sobre relaciones internacionales al inicio del proceso autonómico (art. 149.1.3 CE), en parte apaciguada

con la jurisprudencia iniciada con la relevante STC 165/1994, que admitió la legitimidad de las actuaciones autonómicas de relevancia exterior, en tanto que vinculadas al despliegue de sus competencias (STC 80/1993), por ejemplo por medio de la obertura de delegaciones u oficinas comerciales (Hernández, 2015).

Sin embargo, las limitaciones han sido constatables, siendo grandes incluso en aspectos como la cooperación transfronteriza o la proyección internacional de manifestaciones que conectan directamente con su singularidad cultural. Inicialmente, las actividades internacionales de las Comunidades Autónomas no estaban contempladas en el marco jurídico, lo que generaba conflictos con el Gobierno central, que veía con recelo cualquier acción exterior que pudiera afectar su control sobre la política exterior (Ridao, 2017). Con el tiempo, estas prácticas se han ido normalizando e institucionalizando dentro de los gobiernos autonómicos, al mismo tiempo que se han hecho esfuerzos para establecer reglas comunes de actuación. En ese sentido, la STC 31/2010 advierte de que esta actividad no se puede identificar con la celebración de tratados, la representación exterior del Estado o la creación de responsabilidades y obligaciones en el plano internacional (relaciones internacionales) (FJ 125).

En este contexto, el Gobierno de Canarias ha procurado consolidar la presencia del Archipiélago en el ámbito internacional, en respuesta a su creciente actividad exterior, tanto dentro de la Unión Europea como en países con los que mantiene relaciones estrechas. Esta acción exterior se estructura mediante delegaciones en Madrid, Bruselas y Caracas, además de oficinas sectoriales. También destaca la labor de la Fundación Canaria para la Acción Exterior (Fucaex) y otras entidades canarias sin ánimo de lucro, que apoyan a las comunidades isleñas en el extranjero, preservando la cultura y tradiciones, y ofreciendo asistencia a los migrantes canarios más desfavorecidos, como atención médica o la organización de eventos como el Día de Canarias (Gobierno de Canarias, s.f).

En cuanto a las relaciones con la Unión Europea, de suma importancia para Canarias, no hace falta decir que en el momento de la aprobación del EACan 1982 el Estado todavía no se había integrado en las Comunidades europeas (1986), ni tampoco se había reconocido la condición de RUP al archipiélago. Con todo, fue a partir de mediados años ochenta del siglo pasado que la jurisprudencia constitucional fue configurando este

ámbito europeo como un espacio conectado, pero separado de la acción exterior, al afirmar que el proceso de integración europea es un fenómeno jurídico y político *sui generis* que se proyecta con muchas peculiaridades sobre el bloque de la constitucionalidad.

Estas peculiaridades permiten considerar que no se está propiamente en el marco de las relaciones internacionales, sino en un campo mucho más cercano al derecho interno, dado el impacto de la integración en las competencias autonómicas (STC 165/1994). En este contexto, la creación de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) (posteriormente, CARUE) y su regulación por ley fue sin duda un avance importante, pero, a su vez, su funcionamiento y evolución posterior no ha sido ni mucho menos satisfactoria. Cuando esto ha sido posible, la incorporación de representantes autonómicos en los comités y grupos de trabajo de la UE se ha visto como algo muy positivo.

A modo de ejemplo, el representante autonómico de la CACan ha participado en el primer semestre de este año 2024, en la formación del Consejo de la Unión Europea para la propuesta de pesca, al ser una comunidad autónoma costera (Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática. S.f). De igual manera, desde el año 2020 ha contribuido a los debates sobre políticas de agricultura, medio ambiente y energía, aspectos relevantes para empleo y política social, juventud y sanidad. De esta manera, Canarias ha podido participar en asunto europeos en el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea.

3.2.7. El sistema de financiación

La Constitución española se ocupa más del Estado y su organización que del sistema socioeconómico. Sin embargo, incluye algunos artículos reguladores del sistema de financiamiento, al más alto nivel jurídico y político, para consagrar los principios básicos de dicho sistema. Por ejemplo, en el artículo 156.1 CE, que establece que las Comunidades autónomas "deben gozar de autonomía financiera para cumplir y ejercer sus competencias con sujeción a los principios de solidaridad y coordinación con la hacienda estatal". Esta disposición general traduce financieramente lo previsto en el artículo 2 CE: el principio de unidad, expresado como coordinación con la Hacienda estatal; el principio de autonomía, como autonomía financiera; y el principio de

solidaridad, entendido como solidaridad entre los ciudadanos ("entre todos los españoles"), sin mencionar los territorios. Además del artículo 156, la Constitución también reconoce a las Comunidades Autónomas la potestad de establecer y exigir tributos (art.133.2 CE), y el artículo 157.1 CE enumera sus recursos o fuentes de financiación. De ese grado de cobertura de la Constitución financiera se deriva que en España no existe un único modelo, sino dos de principales, y algunas especialidades derivadas se la condición insular y ultraperiférica de Canarias.

Con carácter general, diremos que los dos grandes sistemas son el régimen común y el régimen de concierto-convenio. La diferencia entre ambos radica en cómo se gestionan y distribuyen los recursos financieros con el Estado, porque uno es un modelo de gasto y el otro de ingreso. El modelo de administración tributaria ha experimentado una transformación en su organización y coordinación a medida que se implementaban distintos modelos de financiación autonómica en España. Este proceso evolucionó en paralelo a la creación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) en 1991[38].

Como se ha mencionado, en España no existe un único modelo, entre ellos el régimen común, que es el modelo que se aplica a todas las Comunidades Autónomas de España, excepto los regímenes forales del País Vasco y Navarra (DA 1ª CE). En este régimen, la Administración central ingresa la mayor parte de los tributos y luego transfiere parte a las autonomías[39]. Por otro lado, En el régimen de concierto-convenio, los impuestos son

[38] Onrubia (2025) distingue tres etapas. La primera se extiende desde la aprobación de la Ley Orgánica de Financiación Autonómica (LOFCA) en 1980 hasta el modelo de financiación de 1996, cuando la gestión de los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas se realizaba a través de los Servicios Tributarios de las Consejerías de Hacienda, gracias a la transferencia de recursos desde el Ministerio de Hacienda. La segunda etapa comenzó con el modelo de financiación del periodo 1997-2001, que amplió el número de tributos cedidos, destacando la cesión del 30 % del IRPF con capacidad normativa. Sin embargo, esta ampliación no implicó la transferencia de competencias de gestión, salvo en ciertos casos, aunque se establecieron órganos de coordinación entre los servicios tributarios autonómicos y la AEAT. No obstante, la efectividad de estos órganos fue limitada en términos de dirección de la gestión tributaria. La tercera etapa inició en 2006, con algunas CCAA, siguiendo el ejemplo de Cataluña, que introdujeron en sus Estatutos de Autonomía la creación de agencias tributarias propias con competencias ampliadas, aunque supeditadas a acuerdos con el gobierno central. Entre las Comunidades que incluyeron un régimen específico para sus administraciones tributarias se encuentran Cataluña, Andalucía, Comunidad Valenciana, Baleares, Aragón y Canarias. En Canarias, no se mencionó explícitamente un órgano de administración tributaria autonómico. Estas reformas representaron un avance significativo, especialmente en cuanto a la estructura organizativa y las relaciones con la administración tributaria estatal. Por lo que se entiende que el marco normativo se encuentra en CE, LOFCA, los estatutos.

[39] Los recursos están constituidos por: a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado y los recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado. b) Sus propios impuestos, tasas

recaudados íntegramente por las Diputaciones Forales y posteriormente las Comunidades pagan un cupo o aportación al Estado para sufragar competencias de la Administración central y gastos de instituciones comunes como el Congreso o la Corona (Ministerio de Hacienda, Sf).

Canarias se encuentra dentro del sistema común, pero posee su propio régimen económico y fiscal especial por razones históricas y geográficas, que se ha regulado teniendo en cuenta la CE, especialmente, la disposición adicional tercera, además, de las disposiciones de la UE sobre regiones ultraperiféricas (art. 349 TFUE), que concretan la solidaridad e igualdad que consagra el artículo 138 CE, atendidas las circunstancias del hecho insular y de su alejamiento.

Siendo así que la Hacienda de la Comunidad Autónoma de Canarias se incluye junto con la de los territorios forales dentro de las de régimen especial, debido a sus peculiaridades de carácter sustantivo y procedimental (Mauricio, 2018). Las especialidades en materia financiera se encuentran en la citada Disposición Adicional Tercera CE y en la Disposición Adicional Cuarta de la LOFCA en relación con el EACan. Se trata de un régimen económico y fiscal especial, propio de su acervo histórico, constitucionalmente reconocido y justificado por sus hechos diferenciales. Este régimen se basa en la libertad comercial de importación y exportación, la no aplicación de monopolios, las franquicias fiscales estatales sobre el consumo, y una política fiscal diferenciada con una imposición indirecta singular, derivada del reconocimiento de las Islas Canarias como región ultraperiférica en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Los recursos del Régimen Económico y Fiscal (REF) son adicionales a los contemplados en la política y normativa vigente para la financiación de la Comunidad Autónoma de Canarias y sus Entidades Locales. Según la LOFCA y sus normas de desarrollo, estos recursos tributarios no se integrarán ni computarán en el Sistema de Financiación Autonómica para respetar el espacio fiscal propio canario y evitar que su

y contribuciones especiales. c) Transferencias de un Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los presupuestos del Estado. d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado. e) Producto de las operaciones de crédito.

desarrollo penalice la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Canarias[40]. La Comunidad Autónoma de Canarias tendrá facultades normativas y ejecutivas sobre su régimen especial económico y fiscal (art. 166 EACan). El sistema económico y fiscal de CAC solo puede ser alterado conforme a lo dispuesto en la disposición adicional tercera de la CE, previa emisión de un informe por parte del Parlamento Canario. Para que este informe sea favorable, debe ser aprobado por dos tercios de sus miembros (art. 167 EACan).

En cuanto al REF, a parte de la CE, el EACan y el TFUE, éste se encuentra normado en la Ley 8/2018, de 5 de noviembre, por la que se modifica con la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, que contiene un conjunto de medidas económicas destinado a compensar de forma directa la lejanía y la insularidad. El artículo 1 determina los objetivos de este régimen económico — que se centra en garantizar que la lejanía e insularidad y las limitaciones estructurales permanentes de Canarias, que la convierten en región ultraperiférica sean compensadas a través de políticas específicas y suficientes para la región; y a permitir una serie de medidas económicas y fiscales encaminadas a promover el desarrollo y la cohesión económica, social y territorial de Canarias. Por su ubicación geográfica, además, trata de fomentar la internacionalización de la economía canaria a través de la promoción como plataforma atlántica. De igual manera, el REF busca que el coste de la actividad económica en Canarias no sitúe al archipiélago en una situación de

[40] Según el artículo 169 del EACan, los recursos de la Hacienda Autonómica Canaria incluyen los rendimientos de su patrimonio e ingresos privados, los ingresos de sus impuestos y del régimen económico y fiscal de Canarias, los precios públicos, los rendimientos de tributos cedidos por el Estado, los rendimientos de sus tasas y exacciones parafiscales por servicios y aprovechamientos, las contribuciones especiales establecidas por la Comunidad Autónoma, los recargos y participaciones en tributos estatales, las asignaciones y subvenciones de los Presupuestos Generales del Estado, las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial y otras subvenciones públicas, los fondos de la UE y otras áreas supranacionales, los legados y donaciones, las multas y sanciones pecuniarias dentro de su competencia, los recursos derivados de competencias transferidas, el producto de la emisión de deuda y recurso al crédito, y otros recursos establecidos por leyes estatales o del Parlamento de Canarias. Y los recursos propios de las islas están constituidos por: a) los establecidos en su legislación específica. b) Los derivados del régimen económico y fiscal de Canarias. c) La participación en los tributos autonómicos, en las asignaciones o subvenciones estatales y en las transferencias procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial, que puedan otorgarse por ley del Parlamento de Canarias. d) Los que les asignen en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de las competencias que desempeñen (art. 170 EACan).

desventaja respecto de las regiones del territorio nacional. Esto hace que los recursos del REF sean adicionales a los contemplados en la política y la normativa vigente en cada momento para la financiación de la CAC y de sus Entidades Locales, por lo que los recursos del REF no se integran ni computan en el Sistema de Financiación Autonómica para respetar el espacio fiscal propio canario y para que su desarrollo no penalice la autonomía financiera de la CAC.

Las medidas del REF, según la Ley 8/2018, abarcan transporte, telecomunicaciones, energía, agua, residuos, promoción comercial y turística, creación de empleo, incentivos a la inversión, universidades y formación profesional. Destaca la bonificación en el precio de billetes para pasajeros entre Canarias y la península, así como ayudas al transporte de mercancías. En años recientes, se han incorporado sectores como gestión de residuos y energías renovables.

El sistema de financiación de Canarias combina una franquicia fiscal sobre el consumo con una imposición indirecta especial, proporcionando financiación complementaria a la comunidad autónoma y cabildos, y situando a Canarias en una categoría especial dentro del modelo autonómico (Clavijo y Sánchez, 2018). En cuanto a la imposición directa, destaca la Zona Especial Canaria (ZEC) que permite un tipo reducido del 4% en el Impuesto sobre Sociedades para entidades que se establezcan en las islas. También existe el Régimen Especial de Buques y Empresas Navieras, que ofrece bonificaciones para empresas y tripulantes de buques registrados. La deducción por Inversiones en Canarias ofrece ventajas en ámbitos como I+D, producciones audiovisuales y espectáculos. En la imposición indirecta, el Impuesto General Indirecto Canario (IGIC) presenta tasas más bajas que el IVA. Otros impuestos específicos incluyen el AIEM, que protege la producción local, y el Impuesto sobre Combustibles y Labores del Tabaco que sustituyen a los impuestos vigentes en el resto de España.

En enero de 2024, la recaudación líquida del REF de Canarias alcanzó los 180.924.160 euros (Agencia Tributaria Canaria,s.f). De igual manera, en este mismo período los ingresos tributarios alcanzaron un total de 278,3 millones de euros. De esta cifra, 97,3 millones provinieron de los tributos propios y cedidos gestionados por la Agencia Tributaria Canaria. Esta cifra refleja la importancia del sistema de financiación específico de Canarias, que permite a las islas gestionar de manera eficiente sus recursos, favoreciendo el desarrollo económico y el bienestar de la población canaria. Estos ingresos son fundamentales para sostener los servicios públicos y promover las inversiones necesarias para afrontar los retos económicos de la región insular.

Tabla 4. Elementos de la autonomía del Archipiélago de Canarias.

Comunidad Autónoma	Organización territorial del poder en España	Características principales de su autonomía	Instrumentos normativos internos	Sistema institucional de autogobierno	Distribución de competencias	Control del Estado	Relaciones institucionales y de colaboración	Relaciones económico financieras
Islas Canarias	○ Estado compuesto (*Estado de las Autonomías*). ○ Estado Unitario y reconocimiento de autonomías y regiones (art. 2 CE). ○ Presencia de elementos de asimetría (Comunidades vinculadas, historias, País Vasco y hecho insular. ○ Distintas vías de acceso de Autonomía (art. 143 vía lenta). ○ CC.AA de régimen común art. 153 D.A.1 y D.T.2 C.E. para comunidades históricas. ○ Cuántum competencial	○ Movimiento ○ Autonomista e incluso sesionistas y presencia de elemento indígena guanches. ○ Regiones económicas y fiscales históricas (D.A.3. CE). ○ Administración local propia (Cabildos Insulares art. 141.4 CE). ○ Característica geográfica**:** Insularidad, Región Ultraperiférica RUP (art. 349 TFUE).	○ Estatuto de Autonomía de Canarias (EA-Can). ○ Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto. Transferencias Complementarias (LO-TRACA). ○ Reglamento del Parlamento de Canarias. ○ Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias. ○ Ley Tributaria de la Comunidad Autónoma de Canarias (Ley 9/2006) ○ Ley 8/2018, de 5 de noviembre del Régi-	○ El Parlamento de canarias (órgano representativo elegido mediante sufragio universal, directo, igual, libre y secreto. Sistema proporcional). ○ La Presidencia (elegido por el Parlamento). ○ El Gobierno de Canarias (funciones ejecutivas y administrativas). ○ Tribunal Superior de Justicia de Canarias, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal	○ Sistema doble lista de materias (art. 148 y 149 CE). ○ Art. 148 CE materias que podían asumir competencias estatutarias, en primera instancia extra-estatutarias (LOTRACA) ○ EA-Can(2018); Organización territorial (art. 103), Participación ciudadana (art. 108), Asociaciones y fundaciones (art. 110), propiedad intelectual e industrias (art.	○ Tribunal Constitucional en relación a las disposiciones normativas con fuerza de ley. ○ Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado (art. 153.b CE). ○ Defensor del Pueblo supervisar la actividad de la Administración (art. 54 CE, art. 57 EACan). ○ Jurisdicción contencioso-administrativa (art. 153.c CE). ○ Tribunal de Cuentas, el	a) La Conferencia de Presidentes (art. 146 Ley 40/2015). b) Las Conferencias Sectoriales (art. 147 Ley 40/2015). c) Las Comisiones Bilaterales de Cooperación (art. 153 Ley 40/2015). ○ Comisión Bilateral de Cooperación Canarias-Estado (art. 192 EACan) ○ La Comisión Mixta de Transferencias (D.A.4 EACan)	○ Autonomía financiera (art. 156.1 CE). ○ Régimen económico y fiscal (D.A.3. CE). ○ D.A.4 de la LOFCA ○ Modelo de financiación (No concierto-convenio). ○ Sistema de gasto potestad tributario (art. 133. 2 CE). ○ Fuentes de financiamiento: -Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD) -impuesto de Transmisiones Patrimoniales (ITP) -Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados (AJD)

	distinto o diverso para regiones homogéneas. ○ Distintos procedimientos de elaboración del Estatuto de Autonomía en función de la vía de acceso.		men Económico y Fiscal de Canarias ○ Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (Ley 14/1990)	Supremo (art. 152. CE) ○ Los Cabildos Insulares (art. 141.1. CE).	125), Turismo (art. 129), agricultura, ganadería, aprovechamientos forestales y desarrollo rural (art. 130), caza, pesca, actividades marítimas y ordenación del sector pesquero (art. 131), educación, (art. 133), universidades (art. 134), investigación (art. 135), cultura (art. 136). Economía y hacienda (art.165).	económico y presupuestario (art. 153.d CE. ○ Coactivo (art. 155 CE).		-Impuesto General Indirecto Canario (IGIC) -impuesto Sobre Combustible Derivados del Petróleo -Impuesto sobre Labores del Tabaco -Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte (IEDMT) -Bingos -Casinos -Máquinas recreativas -Impuesto sobre Depósitos de Residuos ○ RUP (art. 349 TFUE)

Fuente: Elaboración propia

3.3. Las regiones autónomas de los archipiélagos de Azores y Madeira en Portugal

3.3.1. Las principales características de la autonomía insular en la Constitución de la República Portuguesa de 1976

Las vías de acceso a la autonomía regional

La Constitución de la República Portuguesa de 1976 determina en líneas generales la organización territorial del poder en forma de Estado Unitario, si bien en sus principios fundamentales aborda la descentralización y reconoce el principio de autonomía de las islas y el principio de subsidiariedad, la autonomía de las entidades locales y la descentralización democrática de la Administración Pública (art.6). Este modelo territorial convierte Portugal, en la práctica, en un Estado regionalizado conformado por dos regiones autónomas con su propio estatuto político-administrativo e instituciones de autogobierno, regulado de manera general en el Título VII de la Constitución, en respuesta a sus características geográficas, económicos, sociales y culturales y las históricas aspiraciones autonomistas de las poblaciones insulares.

Ello es relevante puesto que la historia constitucional de Portugal muestra similitudes notables con el modelo francés, paradigma de la centralización, pero destaca por su mayor estabilidad en comparación con las situaciones experimentadas en España y los países de América Latina. El inicio de la historia constitucional portuguesa en sentido moderno se remonta a 1820 con la Revolución liberal del 24 de agosto en la ciudad de Oporto, "que marcó el fin de la monarquía tradicional y el comienzo de un sistema constitucional" (Neto, 2005:56).

De acuerdo con Neto (2005:56-64) en el desarrollo de la historia constitucional de Portugal se pueden identificar tres períodos significativos, con transcendencia en su organización territorial: el primero es el del constitucionalismo liberal, que abarca desde la Revolución liberal de 1820 hasta 1926. Durante este período, se establecieron las bases de un sistema constitucional basado en los principios liberales y se produjeron avances en materia de derechos y libertades individuales. En cuanto a la organización territorial, caracterizada por un fuerte centralismo, la Constitución de 1822 determinó que la Nación Portuguesa era la unión de todos los portugueses de ambos hemisferios, en la línea de la Constitución gaditana española de 1812. Su territorio lo formaba el Reino Unido de Portugal, Brasil y Algarves (Moreno, 2022).

El segundo período es el del constitucionalismo autoritario, iniciado con el golpe de Estado en Braga en 1926, hasta 1974. Durante este tiempo, Portugal experimentó un régimen autocrático caracterizado por la limitación de las libertades políticas y la concentración del poder en manos de las autoridades militares, así como una nula distribución territorial del poder.

El tercer período es el del constitucionalismo democrático, que se inició el 25 de abril de 1974, con la Revolución de los Claveles. En éste se restauró la democracia y se promulgó la vigente Constitución (1974), que, como se ha mencionado, establece los principios fundamentales del Estado democrático y de derecho. El modelo de organización territorial es el Estado unitario (art. 6), si bien presupone otros principios que lo limitan, sin contradecirlo[41]: 1) el principio de autonomía insular; 2) el principio de subsidiariedad; 3) el principio de autonomía local; y 4) el principio de descentralización democrática de la administración pública (Marques, 2016). En este contexto, los archipiélagos de las Azores y Madeira se reconocen como regiones autónomas insulares, con su propio estatuto político-administrativo y organismos de autogobierno. De acuerdo con Marques (2016:202), el Estado portugués se configura, así como un estado "parcialmente regionalizado" y, en la medida en que lo está, se asemeja al modelo de regionalización del Estado autonómico español, por lo que, en definitiva, se configura un "Estado unitario regional": una autonomía política, que da lugar a la existencia de regiones autónomas con sus propios órganos de autogobierno por razón de su insularidad (Neto, 2005:23).

Para llegar a este reconocimiento, hay que tener en cuenta que los archipiélagos de las Azores y Madeira se encuentran ubicados a 1.528 Km y 1076 km, respectivamente, de Europa continental, y destacan por sus características geográficas[42], sociales, económicas, culturales y por sus históricas aspiraciones autonomistas (Carita, 2007:46). Precisamente, la Constitución, que como veremos más adelante confiere un estatuto singular a estas islas prevé el compromiso del Estado de promover un desarrollo armonioso de todo el territorio

[41] Artículo 6. Estado Unitario. - El Estado es Unitario, y respetará en su organización el principio de autonomía de las islas y el principio de subsidiariedad, la autonomía de las entidades locales y la descentralización democrática de la Administración Pública. Los archipiélagos de las Azores y de Madeira serán Regiones autónomas con su propio estatuto político-administrativo e instituciones de autogobierno.

[42] Un aspecto importante de este reconocimiento particular es la insularidad y la lejanía de estos lugares que "(…) son dos condiciones geográficas que han justificado su consideración como Regiones Autónomas, concibiéndose la autonomía política como una vía para impulsar el desarrollo económico de estas zonas geográficas alejadas" (Cobiella 2005: 275).

nacional, considerando las desventajas que enfrenta el archipiélago de Azores y Madeira debido a su carácter ultraperiférico (art. 9.g). De hecho, se trata de las únicas regiones reconocidas constitucionalmente como tales (art. 6.2 CRP).

En concreto, el artículo 225 CRP establece que su régimen político-administrativo se fundamenta en las características geográficas, económicas y sociales, así como en las aspiraciones históricas de autonomía de las poblaciones insulares. Del mismo modo, que la autonomía de las regiones busca fomentar la participación democrática de los ciudadanos, el desarrollo económico y social, la promoción y defensa de los intereses regionales, y fortalecer la unidad nacional y los vínculos de solidaridad entre todos los portugueses. Este reconocimiento constitucional de autonomía política y administrativa regional debe ser ejercido en el marco de la Constitución y de los Estatutos autonómicos correspondientes, que mantiene integra la soberanía del Estado bajo el principio de unidad. En caso de asuntos de interés específico para las regiones que no estén reservados a la competencia de los órganos de soberanía estatal, se requerirá autorización de la Asamblea Nacional (art. 227.1.b CRP).

Principales hitos en el surgimiento de la autonomía de los archipiélagos de las Azores y de Madeira

La vocación autonomista de los archipiélagos de las Azores y Madeira tuvo su inicio en un contexto geopolítico de corte colonial, bajo la dominación británica, para buscar ampliar y desarrollar las capacidades de decisión interna de los poderes insulares y mejorar las condiciones de vida de los isleños, caracterizada por la desigualdad, ya que la vida de estos era precaria debido a la persistencia de un régimen medieval —el Contrato de la Colonia— como modelo legal para el uso y explotación de la tierra. Este proceso emancipador se iniciará en las islas Madeira, para extenderse posteriormente a las islas Azores.

Siendo así que el siglo XIX fue un período histórico en el que predominaron las revueltas en busca de cambios cualitativos en las relaciones de producción, la distribución de los ingresos y los derechos de los trabajadores. La intervención de las autoridades locales y nacionales siempre estuvo orientada hacia la defensa de los intereses de la élite financiera. Esta situación profundizó el sentimiento entre las clases populares de que mientras existiera un gobierno más aliado con los intereses externos que con las necesidades

locales, las poblaciones estarían siempre sujetas a leyes y decisiones que no solo discriminaban a la abrumadora mayoría de los habitantes locales, sino que también les negaban los medios económicos necesarios para su evolución social, cultural y económica (De Freitas, 2019:66). En consecuencia, la idea de un gobierno más autónomo respecto al poder central y el surgimiento de partidos fue arraigando una conciencia política autonomista y comenzaron a emerger partidos políticos que reflejaban la diversificación política y contaban con el respaldo local. Como respuesta a estas demandas de autogobierno se establecieron órganos de administración local conocidos como la Junta General del Distrito, que intentaban operar como una forma de autogobierno regional. Se consideraba a esta entidad como un órgano gubernamental independiente (ibídem).

Posteriormente, con la creación de la República (1910), se produjeron cambios en la distribución del poder y se planteó una descentralización de carácter autonómico. Sin embargo, no fue hasta octubre de 1921 cuando surgió un proyecto proveniente del archipiélago de las Azores, presentado por su senador, perteneciente al movimiento de autonomía en el Congreso de la República. Dicho proyecto proponía un Estatuto Autonómico que ampliaba las atribuciones de las Juntas Generales y otorgaba mayores competencias financieras, aunque sin plantear la secesión o separación territorial (ibídem).

En 1921 y 1922, la discusión sobre la Autonomía en Madeira se intensificó. Las principales demandas dirigidas a los órganos centrales de gobierno incluían la percepción en oro del impuesto sobre la navegación, cambios en el régimen del cereal, la creación de recargos especiales sobre el vino de Madeira, soluciones para la industria de la caña de azúcar y el rechazo de fondos para mantener las levadas. Además, se protestaba contra el cobro del 5% sobre todos los derechos de exportación para financiar las obras del Puerto de Leixões. Estas cuestiones se vieron agravadas por las condiciones de pobreza y falta de respuesta adecuada de las autoridades nacionales. A finales de 1922 y principios de 1923, en Madeira se realizaron conmemoraciones del centenario y se evaluaron propuestas para ampliar la Autonomía. De estos esfuerzos surgió el "Proyecto de Bases para una Reorganización General Administrativa de los Distritos Insulares", siendo que la Autonomía se había convertido en una cuestión insular general. Sin embargo, las caídas sucesivas de los gobiernos de la capital peninsular impidieron que la propuesta avanzara.

El Estado Nuevo, mediante el decreto del 31 de julio de 1928, amplió las responsabilidades de la Junta General de Funchal en áreas como comercio, comunicaciones, agricultura y educación, y asignó a la Junta funciones previamente del Gobierno Civil, como la policía cívica, salud pública, asistencia y previsión. Sin embargo, los fondos necesarios para estas nuevas responsabilidades permanecieron bajo control de otro organismo. Con el surgimiento de conflictos coloniales en África y la India, el Estado Nuevo concentró su atención en mantener escenarios de guerra, relegando la ampliación de la autonomía a un segundo plano, lo que frustró a muchos en el archipiélago. Esto llevó a conflictos. Pero, a partir de 1941, entró en vigor el Decreto-Ley n.º 30.615, firmado el 22 de diciembre de 1939 (durante la dictadura del Estado Nuevo, liderada por António de Oliveira Salazar), constituyéndose un Distrito Autonómico con su administración a cargo de un Gobernador Civil de rango de ministro de Estado. Fue la primera vez que se utilizó el término "autonómico" (íbidem).

En 1971, todavía durante la dictadura salazarista, se registraron algunos cambios respecto a la Junta General del Distrito, la principal estructura ejecutiva insular, a través del análisis de sus estatutos en el marco de la revisión constitucional[43]. Sin embargo, con la presencia de partidos políticos regionales tanto de derecha como de izquierda y los consiguientes liderazgos locales, que fortalecerían la aspiración autonómica de los archipiélagos. En este contexto, la formación partidista más visible era el Frente de Liberación del Archipiélago de Madeira (FLAMA), partido independentista, que tuvo como socio, en las Azores, al Frente de Liberación de las Azores (FLA) (ibídem).

El segundo semestre de 1975 se evidenció un arraigo y extensión de las posiciones flamistas o independentistas a la vista sobre todo de la situación caótica en que Portugal estaba sumida, tras la revolución peninsular de 1974, que en muchos casos consistía en una presión para lograr una autonomía reforzada, por considerar que la independencia no se lograría sin una revolución armada, escenario que juzgaban indeseable, inviable y muy

[43] En septiembre de 1968 fue proclamado Jefe del Gobierno de Portugal Marcello Caetano. Desde un primer momento se mostró partidario de medidas descentralizadoras: de un "nuevo régimen administrativo autónoma para los archipiélagos con mayor poder de actuación y de decisión por parte de los órganos locales gubernamentales" (de Freitas, 2019:73), de liberalizar respecto a la Prensa; reforma en el nombramiento de los dirigentes de las corporaciones y sociedades profesionales; reformas en las leyes electorales y, en general, de una mayor libertad para los grupos disidentes de la Unión Nacional, hoy convertida en el partido Acción Popular Nacional. Todo esto habría de comenzar con la revisión de la Constitución de 1933. De ahí la importancia que tuvo la elección para diputados en la Asamblea Nacional, siendo elegidos todos los candidatos propuestos por la Acción Nacional Popular (Gonzales, 1971:113).

perjudicial para la ida y el bienestar de los habitantes de la isla (ibídem). En medio de la crisis política, la Junta Gobernadora acometió en 1976 el primer Estatuto Autonómico del Archipiélago de Madeira, sobre la base de un documento idéntico a otro elaborado por Azores, que fue presentado ante el Consejo de Ministros en Lisboa, en el cual se proponía la creación de un órgano de gobierno propio: un gobierno regional, de estructura reducida y una Asamblea Regional, compuesta por cerca de 18 diputados, representantes de los once municipios del archipiélago. Sin embargo, la respuesta de los ministros a la propuesta de autonomía de Madeira no fue bien recibida[44].

Se completó así la estructura política-administrativa de Madeira, con dos órganos de gobierno propio, una Asamblea Legislativa y un Ejecutivo. La Asamblea Regional de nueva creación celebró su ceremonia de apertura el 19 de julio de 1976 compuesta por diferentes fuerzas partidistas nacionales y locales y se ocupó de la elaboración del Estatuto Político Administrativo, que tuvo un largo camino de aprobación, pues no sería considerada y aprobada por la Asamblea de la República hasta 1991. A pesar de imperfecta, una Asamblea Legislativa y la integración en la Comunidad Europea, afirmándose como una apuesta segura, posibilitó a la Región los medios financieros para vencer la inestabilidad política nacional (ibídem).

3.3.2. El alcance de los estatutos políticos-administrativos vigentes

De acuerdo con el artículo 166 de la CRP, la Asamblea de la República establece en su numeral 3 que revisten la forma de ley los actos previstos en los apartados b) al h) del artículo 161. Según el artículo 161.b de la CRP, corresponde a la Asamblea de la República aprobar los estatutos político-administrativos de las regiones autónomas de Azores y Madeira. Por lo tanto, los estatutos de autonomía son simplemente leyes, sin rango de ley constitucional (art. 166.1) ni orgánica (art. 166. 2). No obstante, la

[44] El ministro Veiga de Oliveira, miembro del Partido Comunista Portugués (PCP) y responsable del Ministerio de Obras Públicas, rápidamente manifestó que su partido estaba en contra del proyecto. Según él, la autonomía podría permitir que las fuerzas reaccionarias tomaran el control del archipiélago y oprimieran a las clases trabajadoras. Esta opinión fue respaldada por el Mayor Melo Antunes, Ministro de Asuntos Exteriores, quien presentó argumentos similares en contra del proyecto. El presidente de la Junta Gobernadora Carlos de Azeredo jugó ahí un papel importante al persuadir de la necesidad de una ampliación de la autonomía insular, tras décadas de centralismo administrativo, incluso manifestó que podría costarle al país la pérdida de las islas adyacentes. Finalmente, el proyecto madeirense fue autorizado para su estudio por el primer ministro Almirante Pinheiro de Azevedo, y el 29 de abril, el Consejo de Ministros aprobó un Estatuto Provisional de la Región Autónoma de Madeira (ibídem).

Constitución Portuguesa otorga la forma de ley orgánica a ciertos actos previstos en los apartados a) al f), h), j), la primera parte del apartado l), q) y t) del artículo 164, así como al artículo 255, relativo a la creación de un municipio. Dentro del artículo 164, se establece que la Asamblea de la República tiene competencia exclusiva para legislar en determinadas materias, entre ellas aspectos relacionados con las regiones autónomas, como el régimen financiero de las Regiones Autónomas y la elección de los diputados a sus Asambleas Legislativas regionales.

En consecuencia, aunque los estatutos de autonomía son leyes sin rango constitucional ni orgánica, las normas que regulan el régimen financiero de las regiones autónomas y las elecciones de sus diputados sí adquieren el rango de leyes orgánicas por disposición constitucional.

El artículo 227 CRP fija el contenido mínimo y en términos generales las atribuciones que debe contemplar los Estatutos políticos-administrativos de Azores y Madeira, que, como veremos más adelante, tienen la naturaleza de leyes orgánicas (art.168.6 *f* CRP). Los archipiélagos de Azores y Madeira funcionan como "estructuras intermedias de organización del poder político dentro del marco institucional del Estado Portugués". Son unidades descentralizadas de representación y gobierno político, integradas en la estructura sistémica nacional según Ruel (2010: 105).

El principio de autonomía insular (art. 6.2 CPR) supone, con carácter general, la existencia de un gobierno y un parlamento con poderes legislativos propios (art. 231 CRP) para la defensa de los intereses regionales (Marques, 2016: 202). Este esquema descentralizador, enraizado en la tradición localista, busca acercar la toma de decisiones políticas a los ciudadanos, puesto que, como entidades territoriales de gobierno político, las regiones ofrecen a los partidos políticos y a los electores los incentivos y la oportunidad de movilizarse y responder localmente a cuestiones específicas, generando dinámicas político-partidarias diferentes a las del nivel nacional (Thorlakson, 2007 en Ruel, 2010).

La consagración de la Regiones Autónomas de las Azores y Madeira en el marco constitucional portugués, como destaca Ruel (2010:105), "constituye una de las innovaciones más profundas en la estructura del Estado democrático y se concreta en la posibilidad de disponer de un Estatuto político-administrativo" (art. 226 CRP), previendo

que su proyecto y las leyes relativas a la elección de diputados de las Asambleas Legislativas de las Regiones autónomas sean preparados por éstas y presentados para su discusión y aprobación a la Asamblea de la República.

La naturaleza jurídica de estos estatutos como leyes orgánicas estatales (art. 112 CPR) impide que puedan ser modificados por referéndum, ya que existe una reserva absoluta a la competencia legislativa del Parlamento portugués (art. 164 CPR). Son expresión de que la autonomía regional no es el resultado de un poder constituyente propio de las regiones, sino que, como se mencionó, son aprobados y modificados por la Asamblea de la República. Su función es desarrollar y concretar la autonomía concedida por la Constitución dentro del marco que esta establece.

Contenido general de los Estatutos políticos-administrativos

El Estatuto Político-Administrativo de la Región Autónoma de Azores se promulgó mediante la Ley n.º 39/80, de 5 de agosto, ha pasado por reformas, la primera, la Ley n.º 9/87, de 26 de marzo, la segunda la Ley n.º 61/98, de 27 de agosto, y la última la Ley n.º 2/2009, de 12 de enero (Ley No. 2/2009), en su primera parte aborda la autonomía regional, el territorio y los derechos regionales. El título II detalla principios como el de subsidiariedad, cooperación con la República, solidaridad nacional, continuidad territorial y ultraperiferia. El título III trata el régimen económico y financiero. El título IV desarrolla los órganos de gobierno propio, incluyendo la Asamblea Legislativa y el Gobierno Regional, su estatuto, competencias, poderes, composición y el rol del Representante de la República. El título V abarca las relaciones de la Región con entidades públicas y la cooperación con la República. El título VI cubre las relaciones internacionales de la Región y su participación en política exterior, especialmente en la construcción europea. Finalmente, el título VII regula la organización de la administración pública y la administración local.

El Estatuto Político-Administrativo de la Región Autónoma de Madeira se promulgó mediante Ley n.º 13/91, de 5 de junio 1991, cuya última reforma tuvo lugar mediante la Ley No. 130/99, de 21 de agosto (130/99), que regula de forma sistemática los principios básicos de autonomía, la estructura y competencias de los órganos de gobierno regional, y su administración pública. Detalla la función de la Asamblea Legislativa Regional, su elección, composición y competencias, así como el funcionamiento y responsabilidades

del Gobierno Regional. Además, aborda las relaciones entre el Estado y la Región, las dinámicas entre los órganos de soberanía y los de gobierno autónomo, y la participación de Madeira en temas internacionales. Finalmente, establece el régimen financiero, económico y fiscal, promoviendo la solidaridad y la continuidad territorial para el desarrollo regional.

Principios fundamentales de los estatutos políticos-administrativos

Es notable que tanto la Región Autónoma de Azores como la de Madeira compartan principios fundamentales similares en sus respectivos estatutos político-administrativos. Como se indicó previamente, los principios fundamentales que comparten en sus respectivos estatutos político-administrativos se refieren a la corrección de desigualdades estructurales y a la defensa de los derechos ciudadanos, como lo establece la CRP (arts. 225-229). Ambos territorios reconocen el Principio de continuidad territorial para subsanar las dificultades derivadas de la insularidad (art. 10 Ley 130/1999 y art. 13 Ley No. 2/2009, respectivamente), así como el principio de subsidiariedad, que prioriza la intervención pública en el nivel más cercano y adecuado (art. 11 Ley 130/99 y art. 11 Ley No. 2/2009, respectivamente). Además, comparten el Principio de regionalización de servicios, que garantiza que la transferencia de competencias venga acompañada de los recursos financieros necesarios (art. 12 Ley 130/1999 y art. 12 Ley No. 2/2009).

Por último, el Principio de Solidaridad Nacional asegura la compensación económica por los costos derivados de la insularidad (art. 13 Ley No. 2/2009). En una anotación al artículo 229 de la CRP, Jorge Miranda y Rui Medeiros (2014) señalan que el principio de solidaridad nacional se encuentra implícito en el párrafo 1 del artículo 229, es decir, tiene relación directa con el principio de cooperación. El desarrollo económico y social de las Regiones Autónomas, que es el objetivo central de la autonomía según el artículo 225, debe ser buscado tanto por los órganos de autogobierno de estas regiones como por los órganos de soberanía del Estado. El artículo 229, inciso 1, en concordancia con la obligación del Estado de promover el desarrollo armonioso de todo el territorio nacional, considerando la naturaleza ultraperiférica de los archipiélagos de las Azores y Madeira enfatiza explícitamente que los órganos soberanos garantizarán, en colaboración con los órganos de autogobierno.

3.3.3. Los órganos de autogobierno propios

De forma general, de acuerdo con el artículo 231 CRP, los órganos de autogobierno de cada Región Autónoma comprenden la Asamblea Legislativa y el Gobierno Regional, en forma de sistemas de gobierno parlamentario (López, 2001:130). La Asamblea Legislativa es elegida mediante sufragio universal, directo y secreto, conforme al principio de representación proporcional. El Gobierno Regional, que es políticamente responsable ante la Asamblea Legislativa de la Región Autónoma, tiene un presidente nombrado por el Representante de la República, considerando los resultados electorales.

Por otro lado, el Representante de la República también tiene la potestad de nombrar y destituir a los demás miembros del Gobierno Regional, a propuesta del presidente del Gobierno Regional. Además, el Gobierno Regional toma posesión ante la Asamblea Legislativa de la Región Autónoma. Es competencia exclusiva del Gobierno Regional abordar cuestiones relacionadas con su propia organización y funcionamiento. De igual manera, el estatuto de los miembros de los órganos de autogobierno de las Regiones Autónomas está definido en sus respectivos estatutos político-administrativos (231 CRP).

El rol del Representante de la República se encuentra en el artículo 230 CRP que establece que cada Región Autónoma tendrá un Representante de la República, quien será nombrado y destituido por el presidente, previa consulta con el Gobierno. Este ejerce misiones características de un jefe de Estado de una República parlamentaria en el ámbito regional. Excepto en caso de renuncia, el mandato del Representante de la República tendrá la misma duración que el del presidente, finalizando con la toma de posesión del nuevo Representante de la República. En caso de vacante en el cargo, así como en situaciones de ausencia o impedimento, el Representante de la República será sustituido por el presidente de la Asamblea Legislativa. El Representante de la República designa al presidente del Gobierno Regional de la RAA considerando los resultados de las elecciones para la Asamblea Legislativa y tomando en cuenta las opiniones de los partidos políticos presentes en ella (Art. 81 Ley 39/1980). De lo expuesto, se procederá a analizar las instituciones de autogobierno de cada una de las regiones autónomas en sus estatutos.

Las instituciones de autogobierno en la Región Autónoma de Azores

La Asamblea Legislativa

La Ley No. 2/2009, en su artículo 25, define a la Asamblea Legislativa como el órgano representativo de la Región con poderes legislativos y de fiscalización de la acción gubernativa regional, teniendo su sede en la ciudad de Horta, en la isla de Faial, y delegaciones en las demás islas. Según el artículo 26, la Asamblea Legislativa está compuesta por diputados elegidos mediante sufragio universal, directo y secreto, de acuerdo con el principio de representación proporcional y por circunscripciones electorales, con un mandato de cuatro años. A su vez, el artículo 27 establece que cada isla constituye una circunscripción electoral, designada por su respectivo nombre, eligiendo cada una dos diputados y un número adicional proporcional al de ciudadanos inscritos como electores. También se prevé un círculo regional de compensación para reforzar la proporcionalidad del sistema, y se permite que los ciudadanos con doble residencia puedan votar, aplicando el sistema de representación proporcional y el método de la media más alta de Hondt en la asignación de mandatos.

El artículo 28 especifica que los diputados son elegidos por listas presentadas por los partidos políticos en cada circunscripción electoral, ya sea de forma individual o en coalición, pudiendo incluir ciudadanos no inscritos en los partidos respectivos. Nadie puede ser candidato por más de una circunscripción electoral, excepto en el círculo regional de compensación, ni figurar en más de una lista. Los diputados representan a toda la Región, no solo a la circunscripción por la que fueron elegidos (art. 29). De igual manera, el artículo 30 asegura que los diputados ejercen libremente su mandato, garantizándoles condiciones adecuadas para el ejercicio eficaz de sus funciones, especialmente en cuanto al contacto indispensable con los ciudadanos electores y su información regular.

La Sección III establece que la legislatura tiene una duración de cuatro sesiones legislativas, que se inician cada 1 de septiembre. La Asamblea puede reunirse en Pleno durante al menos nueve periodos legislativos por año. En casos extraordinarios, se pueden convocar sesiones adicionales (art. 68). El artículo 69 aborda la disolución de la Asamblea, que solo puede realizarse por el presidente de la República, con ciertas restricciones, como no disolverla durante seis meses después de las elecciones o en estados de emergencia. Además, este precepto detalla el proceso electoral posterior a la disolución. El artículo 70 regula, por su parte, el inicio de una legislatura, estableciendo que la Asamblea debe reunirse automáticamente diez días después de conocerse los

resultados electorales. En esa primera reunión, se verifican los poderes de los diputados y se elige la Mesa Directiva. Y el artículo 71 describe el funcionamiento general de la Asamblea, que incluye sesiones plenarias y comisiones. Las plenarias son públicas, y el *Diario de la Asamblea* recoge el relato completo de estas reuniones. También se contempla la posibilidad de declarar urgencia en el tratamiento de cualquier iniciativa por parte de la Asamblea o del Gobierno Regional.

La Asamblea Legislativa puede tener comisiones permanentes según su reglamento y también crear comisiones temporales o especiales para diferentes fines. La composición de estas comisiones debe reflejar la proporción de representación de los partidos en la Asamblea. Las presidencias de las comisiones se distribuyen entre los grupos parlamentarios de acuerdo con el número de diputados que cada grupo tiene. Las peticiones dirigidas a la Asamblea se revisan por las comisiones o por una comisión especial designada para ello, la cual puede consultar otras comisiones competentes y solicitar testimonios de ciudadanos.

El funcionamiento interno de la Asamblea Legislativa de la Región Autónoma de Azores se desarrolla en el Reglamento de la Asamblea Legislativa de la Región Autónoma de Azores, la Resolución de la ALRAA n.º 15/2003/A. Especialmente, en lo que refiere a las reuniones y convocatorias para el plenario de la asamblea (art. 51, Resolución de la ALRAA n.º 15/2003/A). También pueden convocar reuniones extraordinarias en caso necesario (art. 52, Resolución de la ALRAA n.º 15/2003/A). La Asamblea está compuesta por 57 diputados, elegidos cada cuatro años (que equivale a una legislatura) mediante votación universal, directa y secreta, de acuerdo con el principio de representación proporcional establecido por la ley electoral (art. 26 Ley No. 2/2009). El presidente de la Asamblea Legislativa de la RAA es el candidato que obtenga la mayoría absoluta de los votos de los Diputados en funciones (art. 18, Resolución de la ALRAA n.º 15/2003/A). El presidente le acompaña en sus funciones la Mesa de la Asamblea que está compuesta por el presidente, dos vicepresidentes y dos secretarios (Art. 27, Resolución de la ALRAA n.º 15/2003/A).

El Consejo del Gobierno Regional, como ejecutivo de Azores

De conformidad con la Ley No. 2/2009 el Gobierno Regional de la Región Autónoma de Azores es la entidad encargada de ejecutar la política regional y representa el máximo

órgano de la administración autónoma a nivel regional (art. 76). El Gobierno Regional mantiene responsabilidad política ante la Asamblea Legislativa, la cual actúa como órgano de control y supervisión de su gestión (art. 82). Está compuesto por el presidente y los secretarios regionales, y puede incluir además vicepresidentes y subsecretarios regionales. El número y los títulos de los miembros del Gobierno Regional, así como las áreas de competencia y la estructura orgánica de los departamentos gubernamentales, se establecen mediante decreto reglamentario regional. Los subsecretarios regionales ejercen los poderes que les sean delegados por los respectivos miembros del Gobierno Regional (art. 77).

El Presidente del Gobierno Regional es nombrado por el Representante de la República, considerando los resultados de las elecciones para la Asamblea Legislativa y consultando a los partidos políticos representados en ella. A su vez, los vicepresidentes, secretarios y subsecretarios regionales son nombrados y destituidos por el Representante de la República a propuesta del Presidente del Gobierno Regional. El Gobierno Regional toma posesión ante la Asamblea Legislativa, y sus funciones están estructuradas de manera que los vicepresidentes y secretarios regionales cesan en sus funciones con el fin del mandato del Presidente, mientras que los subsecretarios finalizan su labor con la de los miembros de gobierno de quienes dependen (art. 81). En caso de dimisión del Gobierno Regional, el presidente permanece en funciones hasta que asuma el nuevo presidente. En situaciones donde el Gobierno Regional aún no ha obtenido la aprobación de su programa por la Asamblea Legislativa o tras una dimisión, se limita a realizar únicamente los actos estrictamente necesarios para la gestión ordinaria de los asuntos públicos. Estos actos incluyen aquellos que, siendo urgentes o inaplazables, busquen un interés público relevante y sean apropiados para el objetivo; también los de administración rutinaria, mantenimiento operativo o conservación, y aquellos que constituyan la ejecución de medidas decididas antes de la dimisión del Gobierno.

Una tarea fundamental del Consejo de Gobierno se desarrolla en los primeros meses y es la adopción del programa de gobierno con las principales orientaciones políticas y medidas a adoptar o proponer en el ejercicio de la actividad gubernamental. Este programa se somete a la apreciación y votación de la Asamblea Legislativa a través de un debate en el que se plantean propuestas para su adopción o rechazo (art. 83). En concreto, existe una serie de herramientas relacionadas con la confianza política y la rendición de

cuentas en el ámbito legislativo y gubernamental como la moción de censura, el voto de confianza y la dimisión del Gobierno Regional, que permiten evaluar y expresar la aprobación o desaprobación de la gestión del Gobierno Regional por parte de la Asamblea Legislativa de la RAA.

El cese del Gobierno Regional se produce en diversas situaciones: el inicio de una nueva legislatura; la solicitud de dimisión por parte del Presidente del Gobierno Regional al Representante de la República; la muerte o incapacidad física permanente del Presidente; el rechazo del programa del Gobierno Regional; la no aprobación de una moción de confianza; o la aprobación de una moción de censura. En caso de dimisión, y sin perjuicio del poder del Presidente de la República para disolver la Asamblea Legislativa, el Representante de la República nombra un nuevo Presidente del Gobierno Regional, a menos que, tras consultar a los partidos representados en la Asamblea Legislativa, determine que no existen las condiciones necesarias, teniendo en cuenta los resultados electorales (art.86). Además, el Gobierno Regional debe visitar cada una de las islas de la Región al menos una vez al año, y en una de estas visitas, el Consejo del Gobierno Regional se reunirá en la isla visitada (art. 87).

El régimen institucional de la Región Autónoma de Madeira

La Asamblea Legislativa Regional

El artículo 6 de la Ley No. 130/99 establece que los órganos de gobierno propio de la Región son la Asamblea Legislativa Regional y el Gobierno Regional para la RAM. La Asamblea Legislativa Regional desempeña el papel de representante de la población en la RAM y tiene la responsabilidad de ejercer el poder legislativo y fiscalizar las acciones del gobierno nacional (Art.13, Ley No. 130/99).

En cuanto a su composición y elección, está conformada por diputados residentes de la RAM seleccionados a través de un sistema de voto universal, directo y confidencial, basado en el principio de representación proporcional y distribuidos en circunscripciones electorales de la RAM (art. 14, Ley No. 130/99). Actualmente son cuarenta y ocho asambleístas los que conforman la Asamblea Regional de la RAM y se halla integrado por comisiones especializadas, entre las que resaltan la Comisión permanente de Política General y Juventud; Economía, finanzas y turismo; Recursos Naturales y Ambiente;

Salud y asuntos sociales; Deporte y Cultura; Administración pública, trabajo y empresa (CALRE, 2018).

En la Sección IV sobre el funcionamiento de la Asamblea Legislativa Regional, se establece que la Asamblea se reúne automáticamente hasta el 15º día después de la proclamación de los resultados electorales y que la legislatura tiene una duración de cuatro sesiones legislativas (art. 42). La sesión legislativa, salvo la primera, dura un año y comienza el 1 de octubre. El Pleno de la Asamblea se reúne ordinariamente del 1 de octubre al 31 de julio del año siguiente, pero puede ser convocado extraordinariamente fuera de este período por el presidente, un tercio de los diputados, o a solicitud del Gobierno Regional (art. 43). De igual manera, posee el Reglamento de la Asamblea Legislativa de la Región Autónoma de Madeira (Resolución No. 15/2023/M del 20 de julio de 2000).

La iniciativa legislativa puede ser ejercida por los diputados, los grupos parlamentarios, el Gobierno Regional, o, en ciertas condiciones, por grupos de ciudadanos electores. Los proyectos de iniciativa originaria se presentan como proyectos si son de los diputados y como propuestas si son del Gobierno Regional (art. 44 Ley No. 130/99). Los diputados no pueden presentar proyectos de decreto legislativo regional ni propuestas de modificación que impliquen un aumento de los gastos o una disminución de los ingresos previstos en el Presupuesto. Además, los proyectos y propuestas rechazados definitivamente no pueden ser renovados en la misma sesión legislativa (art. 45). En cuanto al proceso legislativo común se utiliza para la discusión y votación de decretos legislativos regionales y también para documentos propuestos en forma de resolución. Este precepto también menciona los procesos legislativos especiales para los proyectos de modificación del Estatuto Político-Administrativo, propuestas de ley a la Asamblea de la República, solicitudes de autorización legislativa, entre otros (art.46). Además, este órgano tiene la potestad de ejecutar los procesos de orientación y fiscalización política, como el Programa del Gobierno, mociones de confianza y censura, preguntas al Gobierno, interpelaciones, peticiones e investigaciones (art. 47).

El Gobierno Regional de la Región Autónoma de Madeira

El segundo órgano propio es el Gobierno Regional de la Región Autónoma de Madeira. De acuerdo con la Ley No. 130/99 este órgano es políticamente responsable ante la

asamblea regional, y su presidente será nombrado por el ministro de la República. El Gobierno Regional de la RAM es la entidad encargada de la implementación de políticas regionales y el órgano máximo de la administración pública en la región (art. 55).

El Gobierno Regional, definido como el órgano ejecutivo de conducción de la política regional y el órgano superior de la administración pública regional, está compuesto por el presidente y los Secretarios Regionales, pudiendo existir vicepresidentes y subsecretarios regionales. El número y la designación de los miembros del Gobierno Regional son fijados en el decreto de nombramiento, mientras que la organización y funcionamiento de este, junto con la estructura y atribuciones de los departamentos gubernamentales, se determinan mediante decreto reglamentario regional (art. 56).

El presidente del Gobierno Regional es nombrado por el Ministro de la República, considerando los resultados de las elecciones para la Asamblea Legislativa Regional y consultando a los partidos políticos representados en ella. Los demás miembros del Gobierno Regional son nombrados y exonerados por el ministro de la República, a propuesta del Presidente del Gobierno Regional. Las funciones de los vicepresidentes y de los secretarios regionales cesan con las del presidente del Gobierno Regional, y las de los subsecretarios regionales con las de sus respectivos secretarios regionales (art. 57). El Gobierno Regional es políticamente responsable ante la Asamblea Legislativa Regional (art. 58). Además, el Programa del Gobierno Regional debe ser presentado a la Asamblea Legislativa Regional dentro de los treinta días posteriores a la toma de posesión del Presidente del Gobierno Regional, en forma de moción de confianza; en caso de que el Pleno de la Asamblea no esté en funcionamiento, será obligatoriamente convocado para este propósito por el Presidente (art. 59).

El Gobierno Regional puede solicitar, una o más veces, a la Asamblea Legislativa Regional la aprobación de una votación de confianza sobre cualquier asunto de relevante interés para la Región, su actuación o una declaración de política general, independientemente de lo dispuesto en el artículo anterior. La negativa a aprobar propuestas de decreto legislativo regional presentadas por el Gobierno Regional no implica automáticamente la retirada de la confianza (art. 60). Por iniciativa de los grupos parlamentarios, la Asamblea Legislativa Regional puede votar mociones de censura al Gobierno Regional sobre la ejecución de su Programa o asuntos relevantes de interés

regional. Las mociones de censura no pueden ser consideradas antes de transcurridos siete días desde su presentación, y si una moción de censura no es aprobada, sus promotores no pueden presentar otra durante la misma sesión legislativa (art. 61). La dimisión del Gobierno Regional implica el inicio de una nueva legislatura, la solicitud de dimisión por parte del presidente del Gobierno Regional, el fallecimiento o incapacidad física duradera del Presidente, o la aprobación de una moción de censura por mayoría absoluta de los diputados en ejercicio. En caso de dimisión, los miembros del Gobierno Regional cesante permanecen en funciones hasta la toma de posesión del nuevo gobierno (art. 62).

3.3.4. Las competencias de los órganos de autogobierno

El artículo 227 CRP establece que las regiones autónomas son entidades corporativas territoriales con autonomía y atribuciones exclusivas en el ámbito regional. Estas incluyen desarrollar los principios o bases generales de los regímenes jurídicos establecidos en la legislación aplicable; regular las leyes emanadas de los órganos de soberanía que no hayan reservado para sí el respectivo poder reglamentario; ejercer competencias fiscales propias en los términos de la ley y adaptar el sistema fiscal nacional a las particularidades regionales; elevar poblaciones a la categoría de villas o ciudades; y definir actos ilícitos de mera ordenación social, junto con sus respectivas sanciones, sin interferir en el régimen punitivo general de infracciones disciplinarias ni en los actos ilícitos de orden social y su correspondiente proceso.

Dentro de sus competencias exclusivas, las regiones autónomas pueden legislar sobre materias que figuren en sus estatutos político-administrativos, siempre que no estén reservadas a los órganos de soberanía del Estado ni a la Asamblea de la República (art. 227.1.a). Además, pueden legislar en áreas de reserva relativa de la Asamblea de la República, previa autorización (art. 165 CRP), excluyendo aquellas de competencia exclusiva de la Asamblea Nacional, como las relacionadas con el estado civil, derechos y libertades fundamentales, sistema de justicia penal, régimen de sanciones disciplinarias, seguridad social, protección ambiental y del patrimonio cultural, arrendamiento de propiedades, impuestos y sistema fiscal, propiedad de los medios de producción, entre otros. También se excluyen temas como la organización de los tribunales, el estatuto de los magistrados, el poder local y la función pública.

Materias de competencia legislativa exclusiva de la Región Autónoma de Azores

Las materias abarcan aspectos del sector productivo regional junto con temas sociales, transporte y seguridad, cubriendo áreas como el desarrollo económico, la salud, la inclusión social y la infraestructura de comunicaciones y movilidad, como se detallará a continuación. La Asamblea es responsable de aprobar el plan de desarrollo económico y social, desglosado por programas de inversión, y el presupuesto regional, detallado por gastos e ingresos, incluyendo los de servicios y fondos autónomos regionales y los programas de inversión de cada secretaría regional (art. 34.b-c Ley No. 2/2009). Esto se relaciona con sus competencias en finanzas y crédito, donde la Asamblea Legislativa autoriza al Gobierno Regional a realizar préstamos y otras operaciones de crédito que no sean de deuda flotante, estableciendo las condiciones generales correspondientes (art. 34.d Ley No. 2/2009).

La política agrícola es una competencia en este ámbito de desarrollo, y la Asamblea Legislativa tiene la responsabilidad de legislar en esta materia, que abarca una amplia gama de aspectos como la agricultura, silvicultura, ganadería y el sector agroalimentario, entre otros. También incluye la reserva agrícola regional, la gestión de pastos y reservas forestales, el ordenamiento rural y la estructura de las explotaciones agrícolas. Además, abarca la salud animal y vegetal, la investigación y desarrollo en los sectores agrícola, forestal y agroalimentario, así como la promoción y apoyo a los productos regionales. Esta facultad legislativa tiene como objetivo promover el desarrollo sostenible, la seguridad alimentaria y la protección del medio ambiente a través de la implementación de políticas agrícolas adecuadas (art. 52 Ley No. 2/2009).

La pesca, el mar y los recursos marinos también son competencia de la Asamblea Legislativa, la cual legisla en esta materia, cubriendo aspectos como las condiciones de acceso a las aguas interiores y territoriales de la RAA, los recursos pesqueros y acuáticos, su conservación, gestión y explotación. Se regula la actividad pesquera en las aguas interiores y territoriales de la región, así como la acuicultura y la transformación de productos pesqueros en el territorio regional. Asimismo, pueden emitirse normas para las embarcaciones pesqueras que operan en las aguas de la RAA o están registradas en la misma, regulándose la pesca recreativa, las actividades de recreo náutico y las disposiciones relacionadas con las tripulaciones (art. 53, Ley No. 2/2009).

El artículo 54 establece que la Asamblea Legislativa tiene la competencia de legislar sobre comercio, industria y energía, incluyendo el funcionamiento de los mercados regionales, el abastecimiento, la promoción de la competencia, la defensa de los consumidores y el fomento de la calidad de los productos regionales. Además, regula la resolución de disputas relacionadas con el consumo, la privatización y reprivatización de empresas públicas, y la competitividad de empresas privadas. Incluye también la regulación de mercados, ferias, el comercio en general, establecimientos de restauración, grandes superficies comerciales y sus horarios. Otros aspectos cubiertos son la artesanía, la concesión de licencias y supervisión de la actividad industrial, así como las instalaciones de producción, distribución, almacenamiento y transporte de energía, incluyendo energías renovables y eficiencia energética.

Asimismo, el artículo 55 establece que la Asamblea puede legislar en turismo, abarcando aspectos como el régimen de utilización de recursos turísticos, la formación de recursos humanos en el sector, incluyendo actividades, profesiones y la certificación de escuelas y cursos. También regula los marcos jurídicos de emprendimientos turísticos, agencias y operadores de viajes, su licenciamiento, clasificación y funcionamiento. Se incluye el uso turístico de sitios, monumentos de interés regional, áreas marinas para turismo subacuático y actividades marítimo-turísticas. La normativa promueve inversiones en el sector, declara de utilidad turística ciertas zonas y regula concesiones de zonas de juego, funcionamiento, supervisión, sanciones y la denominación de origen y calidad de productos turísticos.

En infraestructuras, transportes y comunicaciones, se incluyen temas como obras públicas, puertos, aeropuertos, transporte y telecomunicaciones. Abarca el régimen de contratos y obras públicas, concesiones de obras y servicios, construcción civil, tráfico, vías de circulación, puertos, marinas e infraestructuras portuarias, aeropuertos, helipuertos y otras infraestructuras civiles. También regula los transportes terrestres, marítimos y aéreos, telecomunicaciones, distribución postal y de mercancías (art. 54 Ley No. 2/2009).

La Asamblea Legislativa también puede legislar sobre “solidaridad y seguridad social”, incluyendo la gestión y régimen económico de la seguridad social, la creación de complementos para pensiones y prestaciones, y la regulación de servicios sociales.

Abarca la cooperación entre la administración regional e instituciones de solidaridad, el combate a la exclusión y la promoción de igualdad e inclusión. Incluye también apoyo a personas con discapacidad, acción social, voluntariado y organización de tiempo libre (art. 58 Ley No. 2/2009). La política de salud incluye el servicio regional de salud, su organización, planificación, funcionamiento, financiación, recursos humanos y la actividad privada de salud en integración con el servicio regional. Cubre salud pública, medicina preventiva y rehabilitación, el régimen de licencias de farmacias y el acceso a medicamentos (art. 59 Ley No. 2/2009).

En desarrollo social, familia y juventud, la Asamblea legisla en temas de protección a menores, apoyo a maternidad y paternidad, integración de inmigrantes y apoyo a comunidades de emigrantes (art. 60, Ley No. 2/2009). En trabajo y formación profesional, regula derechos de trabajadores, salario mínimo, formación profesional y resolución de conflictos laborales (art. 61, Ley No. 2/2009). En educación y juventud, se incluyen el sistema educativo, su organización, administración, gestión de recursos, evaluación, educación privada, acción social escolar y el combate al fracaso escolar. También abarca el asociacionismo estudiantil y juvenil, movilidad, turismo juvenil, y la gestión de instalaciones para jóvenes (art. 62 Ley No. 2/2009). En cultura y comunicación social, la Asamblea gestiona el patrimonio histórico, etnográfico, artístico y científico, museos, bibliotecas, creación teatral, musical, audiovisual y literaria, así como folclore, espectáculos públicos, mecenazgo cultural y comunicación social, incluyendo apoyo financiero (arts. 63-64 Ley No. 2/2009).

Finalmente, en seguridad pública y protección civil, se regula el licenciamiento de armerías, protección civil, servicios de emergencia, monitoreo de fenómenos meteorológicos y oceanográficos, sismológicos, vulcanológicos, mitigación de riesgos geológicos y la asistencia en playas y zonas costeras (art. 66 Ley 39/1980).

Materias de competencia legislativa exclusiva de la Región Autónoma de Madeira

De acuerdo con el artículo 40 de la Ley 130/99 para efectos de definición de los poderes legislativos o de iniciativa legislativa de la Región, así como de los motivos de consulta obligatoria por los órganos de soberanía, en particular: la política demográfica, la emigración y el estatuto de los residentes; la tutela sobre los municipios y su delimitación territorial; la orientación, dirección, coordinación y supervisión de los servicios e

institutos públicos y de las empresas nacionalizadas o públicas que ejerzan su actividad exclusiva o predominantemente en la Región y en otros casos en los que el interés regional lo justifique; las infraestructuras y transportes marítimos y aéreos, incluyendo escalas y tarifas; la administración de puertos y aeropuertos, incluyendo impuestos y tasas portuarias y aeroportuarias entre islas y hacia el exterior; la pesca y la acuicultura; la agricultura, silvicultura y ganadería; el régimen jurídico y la explotación de la tierra, incluyendo el arrendamiento rural; la política de suelos, el ordenamiento del territorio y el equilibrio ecológico; los recursos hídricos, minerales y termales; la energía de producción local; la salud y la seguridad social; el trabajo, el empleo y la formación profesional; la educación preescolar, la enseñanza básica, secundaria, superior y especial; la clasificación, protección y valorización del patrimonio cultural; los museos, bibliotecas y archivos; los espectáculos y entretenimientos públicos; el deporte; el turismo y la hotelería; la artesanía y el folclore; la expropiación, por utilidad pública, de bienes situados en la Región, así como la requisición civil; las obras públicas y el equipamiento social; la vivienda y el urbanismo; la comunicación social; el comercio interno, externo y el abastecimiento; y la inversión directa extranjera y la transferencia de tecnología. Estas materias de interés específico reflejan la necesidad de que la Región tenga competencias y capacidad legislativa para abordar los desafíos y necesidades particulares que enfrenta. Permiten a la Región tomar decisiones y formular políticas adaptadas a sus características y realidades, impulsando su desarrollo sostenible y mejorando la calidad de vida de sus habitantes.

En cuanto a los asuntos de interés específico, para efectos de definición de los poderes legislativos o de iniciativa legislativa de la Región, así como de los motivos de consulta obligatoria por los órganos de soberanía según lo dispuesto en el número 2 del artículo 229 de la Constitución, se incluyen: la movilización de ahorros formados en la Región para financiar las inversiones realizadas en ella; el desarrollo industrial; la adaptación del sistema fiscal a la realidad económica regional; la concesión de beneficios fiscales; la articulación del Servicio Regional de Protección Civil con las entidades competentes a nivel nacional; la estadística regional; los bosques, parques y reservas naturales; las vías de circulación, el tráfico y el transporte terrestre; la orilla marítima; la valorización de los recursos humanos y la calidad de vida; la defensa del medio ambiente y el equilibrio ecológico; la protección de la naturaleza y de los recursos naturales, así como de la salud

pública, animal y vegetal; la organización de la administración regional y de los servicios incluidos en ella, incluyendo la administración central; el mantenimiento del orden público.

Además, se contemplan materias como la cooperación y el diálogo interregional en los términos de la letra u) del párrafo 1 del artículo 227 de la Constitución; la construcción, instalación o utilización de bases militares, así como infraestructuras y equipos relacionados; la construcción, instalación o utilización de infraestructuras con fines de observación, estudio e investigación científica; y otros asuntos que sean exclusivos de la Región o que adquieran una configuración particular en ella.

El artículo 229.4 CRP prevé que las competencias que el Gobierno de la República puede delegar en la Región. De este modo, aunque la República retenga formalmente ciertas competencias, puede delegar su ejercicio a los gobiernos regionales. Como resultado, el Gobierno de la República mantiene facultades de supervisión sobre las materias delegadas.

Acción exterior, relaciones internacionales y la Unión Europea

Región Autónoma de Azores

La acción exterior y en el ámbito de la UE de la Región está regulada en el Título VI del Estatuto, específicamente en el artículo 121, que prevé la participación, a través de su Gobierno Regional, en la formulación y ejecución de la política exterior en asuntos que le conciernen. Estas materias incluyen aspectos que impactan sus atribuciones y competencias, políticas relacionadas con el mar territorial, zona económica exclusiva y plataforma continental, políticas fiscales, monetarias, financieras y cambiarias que aseguren el control regional de los medios de pago y el financiamiento para su desarrollo socioeconómico, su condición de región ultraperiférica e insular, el uso de bases militares, seguridad pública, política agrícola y pesquera, regulación de denominaciones de origen, política ambiental y de gestión de recursos, comercio internacional de productos regionales, inversiones en la Región y patrimonio cultural.

La RAA tiene derecho a solicitar a la República la celebración o adhesión a tratados o acuerdos internacionales, a ser informada sobre negociaciones de tratados, a participar en dichas negociaciones y representaciones internacionales, y a presentar observaciones y propuestas a los órganos de soberanía. Además, debe ejecutar en su territorio los tratados,

acuerdos internacionales y decisiones vinculantes de organizaciones internacionales en el marco de sus atribuciones y competencias.

El artículo 122 regula la participación de la Región en la construcción europea, previendo que ésta intervenga en la formación de la voluntad del Estado Portugués en asuntos que le conciernen, al igual que en precepto anterior. La región tiene derecho a integrarse en las delegaciones estatales para negociaciones relacionadas con la revisión del derecho originario de la UE, aprobación de tratados o procesos de toma de decisión. Puede participar en el Comité de las Regiones[45], a través de su presidente o un representante designado, y en otros organismos de la Unión. La Asamblea Legislativa debe ser consultada sobre iniciativas normativas que afecten sus atribuciones o su condición ultraperiférica, y ser informada sobre propuestas presentadas por los órganos de soberanía ante instituciones europeas. También puede establecer relaciones con el Parlamento Europeo y proponer acciones judiciales en instancias europeas para defender sus derechos. En cuestiones exclusivas de la región, el Estado debe garantizarle una posición predominante en las negociaciones.

De igual manera, la RAA, a través de su Gobierno Regional y bajo la supervisión de la Asamblea Legislativa, lleva a cabo directamente acciones en el ámbito de la política exterior para defender y promover sus intereses según su mandato constitucional y estatutario. Estas acciones se coordinan con las directrices de los órganos de soberanía competentes en política exterior, y los servicios de representación externa del Estado deben proporcionar el apoyo necesario para la ejecución de su política de cooperación externa (art. 123). Asimismo, el Estatuto otorga a la Región la facultad de desarrollar relaciones externas con otras entidades, incluyendo el fomento de vínculos culturales, económicos y sociales con territorios que tengan comunidades de emigrantes portugueses provenientes de la región, establecer relaciones con países de lengua portuguesa, desarrollar colaboraciones con entidades de Estados europeos, especialmente dentro de

[45] El Comité Europeo de las Regiones (CdR), creado en 1994 tras el Tratado de Maastricht, es un órgano consultivo que representa a las autoridades locales y regionales de la UE ante el Consejo y la Comisión. Su misión es asegurar la participación de estas autoridades en el proceso de toma de decisiones de la UE, promoviendo así una mayor implicación ciudadana. Cuenta con 329 miembros de los 27 Estados miembros, quienes pueden recurrir al Tribunal de Justicia si se viola el principio de subsidiariedad. El CdR, según sus prioridades 2020-2025, busca acercar Europa a los ciudadanos, gestionar las transformaciones sociales (como las transiciones ecológica, digital y demográfica) y fortalecer la cohesión económica y social. Estas prioridades apuntan a que las decisiones de la UE se tomen lo más cerca posible de los ciudadanos, garantizando así que la UE responda a las necesidades locales y regionales (Parlamento Europeo, s.f).

la Unión Europea, y participar en asociaciones con otras regiones ultraperiféricas, en particular dentro de la Macaronesia. También se contempla la participación en organizaciones internacionales orientadas a promover el diálogo y la cooperación interregional. La Región puede, a través de su Gobierno Regional, establecer o adherirse a acuerdos de cooperación con entidades de otros Estados.

Región Autónoma de Madeira

La acción internacional de la RAM se regula en el Título III del estatuto sobre las "Relaciones entre el Estado y la Región". El artículo 94 define las materias de derecho internacional que afectan directamente a la Región, como la utilización del territorio por entidades extranjeras, especialmente para bases militares, protocolos con la OTAN y otras organizaciones internacionales, la participación en la formación de la voluntad de Portugal ante las instituciones de la Unión Europea, la ley del mar, la utilización de la Zona económica exclusiva, la plataforma continental, la contaminación marina, la conservación e investigación de especies vivas, la navegación aérea y la explotación del espacio aéreo controlado.

De igual manera, el artículo 95 establece que, cuando los tratados y acuerdos interesen específicamente a la región, ésta participará de forma efectiva en la delegación nacional que negocie el tratado o acuerdo, así como en las respectivas comisiones de ejecución o fiscalización. El artículo 96 otorga a la región el derecho de participar en el proceso de construcción europea mediante su representación en las instituciones regionales y en las delegaciones involucradas en procesos de decisión comunitaria cuando se traten materias de interés específico para la región.

El Centro Internacional de Negocios (CIN) de Madeira, también conocido como Zona Franca de Madeira, es un claro ejemplo de la relación entre una región autónoma y la UE. Formalmente establecido en 1980, este programa de desarrollo busca atraer inversión extranjera y promover la modernización, diversificación e internacionalización de la economía de Madeira. Las empresas autorizadas en el CIN se benefician de un régimen fiscal atractivo, que ha sido pre-aprobado por la Unión como parte de su política para apoyar a las regiones ultraperiféricas. Esta colaboración entre Madeira y la Unión Europea resalta cómo los mecanismos fiscales y económicos pueden adaptarse para

impulsar el progreso económico de regiones autónomas dentro del marco de la UE, fortaleciendo así la integración y el desarrollo regional.

3.3.5. El control de constitucionalidad y de legalidad de la actividad normativa

En la relación de las Regiones Autónomas con el Estado es una característica inherente la aparición de conflictos por su estructura regionalizada. Por ejemplo, el ejercicio de las respectivas competencias puede invadir la autonomía de las regiones o de la República, aunque las mismas se hallen bastante detalladas. Con lo que, por lo regular, se tratan de conflictos de naturaleza competencias que pueden ser resueltos en vía constitucional, específicamente ante el Tribunal Constitucional[46] o la jurisdicción ordinaria.

Los controles de constitucionalidad relativos a los conflictos de naturaleza territorial

Existen cuatro modalidades de control de constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional, que se corresponden con las formas procesales adecuadas: a) Procesos de fiscalización concreta (arts. 207 y 280 de la Constitución y arts. 69 y ss. de la ley orgánica); b) Procesos de fiscalización abstracta de inconstitucionalidad por acción, con dos variantes: fiscalización preventiva (arts. 278 y 279 de la Constitución y arts. 57 y ss. de la ley orgánica del Tribunal Constitucional); fiscalización sucesiva (art. 281 de la Constitución y arts. 62 y ss. de la ley orgánica); c) Procesos de fiscalización de inconstitucionalidad por omisión (art. 283 de la Constitución y arts. 67 y 68 de la ley orgánica).

Control abstracto de constitucionalidad

El control abstracto está reservado exclusivamente al Tribunal Constitucional, que interviene como única instancia en esta modalidad. Dentro de este ámbito se distinguen dos tipos de control: el control preventivo y el control abstracto sucesivo.

[46] El Tribunal Constitucional, según el artículo 221 de la CRP, es el órgano encargado de administrar justicia en asuntos jurídico-constitucionales. Tiene competencia exclusiva en el control preventivo y abstracto de constitucionalidad, además de resolver recursos contra decisiones de tribunales comunes en materia constitucional. Aunque los tribunales ordinarios pueden aplicar directamente la Constitución en sus casos, sus decisiones pueden ser recurridas ante el Tribunal Constitucional. Los magistrados del Tribunal son elegidos por dos tercios de los diputados, lo que exige un acuerdo entre el partido de gobierno y el principal partido de oposición, garantizando legitimidad democrática según la doctrina y los propios magistrados. (Rodríguez, 2010).

El control preventivo se aplica a las normas incluidas dentro de los decretos legislativos regionales aprobados por las asambleas legislativas de las regiones autónomas, según lo estipulado en el artículo 278, n.º 2 CRP, y se enfoca exclusivamente en la verificación de la constitucionalidad en caso de violación de los derechos de las regiones autónomas o de sus estatutos. La legitimación activa corresponde exclusivamente a los ministros de la República, a las asambleas legislativas regionales, a sus respectivos presidentes, a un décimo de sus diputados, así como a los presidentes de los gobiernos regionales, sin que deban mostrar un interés directo o legítimo.

Parte de la supervisión preventiva se encuentra en las manos del ministro de la República, que tiene la facultad de solicitar al Tribunal Constitucional la evaluación previa de la constitucionalidad de cualquier norma incluida en un decreto legislativo regional o en el decreto reglamentario de una ley general de la República que se le haya enviado para su firma (art. 106 Ley 39/80). Esta evaluación debe solicitarse en un plazo máximo de ocho días a partir de la fecha de recepción del acto normativo. En caso de que el TC declare la inconstitucionalidad de alguna norma de las citadas, el ministro de la República deberá vetar el diploma y devolverlo a la Asamblea Legislativa Regional. Esto último implica que no puede ser promulgado a menos que la Asamblea Legislativa Regional elimine la norma considerada inconstitucional. En caso de que el acto normativo sea reformulado, el ministro de la República puede solicitar la evaluación preventiva de la constitucionalidad de cualquiera de sus normas.

Por otro lado, el artículo 233 de la CRP determina la firma y veto de la facultad legislativa por parte del Representante de la República, quien puede solicitar de una forma motivada al Tribunal Constitucional el control previo de la constitucionalidad de cualquier norma contenida en un decreto legislativo regional que le haya sido remitido para su firma y conocimiento[47]. En la última década, el Representante de la República para la Región Autónoma de Azores ha sometido a la apreciación del Tribunal Constitucional, en un

[47] Una de las principales funciones del Representante de la República es firmar y ordenar la publicación de los decretos legislativos y reglamentarios regionales, contando además con la facultad de someter estos decretos a control constitucional. Para la RAA, la Ley n.º 39/80 en su artículo 48, y para la Región Autónoma de Madeira RAM, el artículo 84 de la Ley n.º 139/99, establecen que los decretos legislativos regionales deben ser firmados y publicados por el Representante de la República. Este dispone de un plazo de 15 días, a partir de la recepción de cualquier decreto de la Asamblea Legislativa Regional o desde la publicación de una decisión del Tribunal Constitucional que no declare la inconstitucionalidad de alguna norma contenida en el decreto, para firmarlo o ejercer el derecho de veto. En caso de veto, debe justificarlo mediante un mensaje fundamentado y solicitar una nueva revisión del decreto.

proceso de fiscalización preventiva de constitucionalidad, cuatro decretos legislativos regionales, siendo el último del año 2022[48], cinco en el caso del Representante de la República para la Región Autónoma de Madeira, siendo el último realizado en el 2019 (Asamblea Legislativa de la Región Autónoma de Madeira, s.f.)[49].

Por otro lado, está el control abstracto sucesivo para tres tipos específicos de ilegalidad, entre ellos, la violación de normas contenidas en decretos regionales que infrinjan el estatuto de la región o una ley general de la República. A través de este mecanismo, el Tribunal Constitucional desempeña un papel indirecto en la resolución de conflictos entre las entidades territoriales, como el Estado y las Regiones Autónomas.

No obstante, la capacidad de las regiones autónomas para solicitar la intervención del Tribunal Constitucional es limitada, ya que su legitimidad procesal activa solo abarca ciertas normas y fundamentos específicos. De este modo, las asambleas legislativas regionales, sus presidentes, un décimo de sus diputados o los presidentes de los gobiernos regionales únicamente pueden solicitar el control abstracto sucesivo en dos casos: a) cuando la solicitud de declaración de inconstitucionalidad se base en la vulneración de los derechos de las regiones autónomas; o b) cuando la solicitud de declaración de ilegalidad se fundamente en la violación del estatuto de la región o de una ley general de la República, conforme al artículo 281, n.º 2, g) de la CRP.

En la RAA se tiene como referencia, en la última década, el proceso de fiscalización abstracta y sucesiva la declaración con fuerza obligatoria general la ilegalidad del Tribunal Constitucional de los números 1 y 2 del artículo 7 del Decreto Legislativo Regional n.º 26/2008/A, de 24 de julio, republicado por el Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/A, de 14 de octubre (diploma que procedía a la armonización, en la

[48] Acuerdo del Tribunal Constitucional n.º 180/2022, Se declara la inconstitucionalidad de las normas del artículo 4.º, n.º 2, letras b) y f) del Decreto n.º 1/2022 de la Asamblea Legislativa de la Región Autónoma de los Azores, por violación de lo dispuesto en el artículo 227.º, n.º 1, letra b), en conjunción con el artículo 165.º, n.º 1, letra b), con referencia al artículo 47.º, n.º 1, y la inconstitucionalidad de las normas del artículo 13.º, por violación de lo dispuesto en el artículo 227.º, n.º 1, letra a), en conjunción con los artículos 165.º, n.º 1, letra b), y 17.º, con referencia al artículo 61.º, n.º 1, todos de la Constitución de la República Portuguesa (Diário da República, 1.ª série N.º 72 12 de abril de 2022:4).

[49] Se declaró la inconstitucionalidad de la norma contenida en el n.º 2 del artículo 1.º del decreto legislativo regional que "Instituye y regula la asignación de un suplemento remuneratorio a los trabajadores de la Secretaría Regional de Equipamientos e Infraestructuras que desempeñen su labor en condiciones de riesgo y penosidad", aprobado por la Asamblea Legislativa de la Región Autónoma de Madeira el 3 de julio de 2019 (*Diário da República, 1.ª série*, n.º 189, 2019:63).

Administración Pública de la Región Autónoma de los Azores, de los regímenes de vinculación, de carreras y de remuneraciones de los trabajadores que ejercen funciones públicas), por violación de lo dispuesto en el artículo 127.2, del Estatuto Político-Administrativo de la Región Autónoma de los Azores (Representante de la República de la Región Autónoma de Azores, s.f.). En igual sentido, en la última década el Representante de la República ha sometido a la apreciación del Tribunal Constitucional, mediante el proceso de fiscalización abstracta y sucesiva, cinco supuestos. Entre estos la revisión y declaración de inconstitucionalidad de las normas del artículo 80.º de la Ley n.º 82-B/2014, de 31 de diciembre, referente al Presupuesto del Estado para 2015, a instancias de un grupo de Diputados de la Asamblea de la República (2016).

El control concreto constitucional: juicio de una norma como inconstitucional

En el control concreto, intervienen tanto los tribunales ordinarios (los judiciales, administrativos, fiscales, militares, y el Tribunal de Cuentas tienen funciones en el control de la constitucionalidad) como el Tribunal Constitucional. La fiscalización abarca tanto la inconstitucionalidad como la legalidad, de acuerdo con los artículos 207 y 280 de la Constitución. Aunque el control de constitucionalidad es incidental, es decir, que se refiere a "hechos sometidos a juicio", puede llegar a convertirse en la cuestión principal en algunos casos. Las decisiones de los tribunales en materia de constitucionalidad pueden ser recurridas al Tribunal Constitucional.

Este es aplicable a los Reglamentos de las regiones autónomas por decisiones que recusen la aplicación de una norma contenida en un acto legislativo regional basándose en su ilegalidad por violación de una ley con valor reforzado; que recusen la aplicación de una norma contenida en un texto regional basándose en su ilegalidad por violación del estatuto de una Región Autónoma; que recusen la aplicación de una norma contenida en un texto emanado de un órgano de soberanía basándose en su ilegalidad por violación del estatuto de una Región Autónoma; y que apliquen normas cuya ilegalidad haya sido suscitada durante el proceso con cualquiera de los fundamentos previamente mencionados.

El control de inconstitucionalidad por omisión

La facultad para solicitar la verificación de la inconstitucionalidad por omisión es más limitada. Está reservada exclusivamente al presidente de la República, al Defensor del

Pueblo y, en caso de que se vulneren los derechos de las regiones autónomas, a los presidentes de las asambleas legislativas regionales (art. 283.1 CRP). Los requisitos para la inconstitucionalidad por omisión legislativa se relacionan con distintas etapas de análisis del órgano encargado de la fiscalización. Estas etapas incluyen: a) Que el incumplimiento de la Constitución provenga de la transgresión de una norma específica; b) que la norma constitucional en cuestión no sea aplicable de manera autónoma; c) que, en el contexto de la labor legislativa, falten las disposiciones necesarias para que la norma pueda ser exigible. La verificación de la omisión no modifica el orden jurídico; se circunscribe a hechos susceptibles de inducir a los órganos legislativos a transformar su comportamiento de negativo en positivo. Y ello es así por una necesidad de equilibrio entre el principio de garantía de la Constitución, encarnado por el Alto Tribunal, y el principio democrático, encargado por los órganos legislativos; y es así por consecuencia del Estado de Derecho democrático tal y como es definido, por el preámbulo y por el art. 2°, el Estado portugués.

Fiscalización de ilegalidad por la vía de la jurisdicción contenciosa administrativa

Existe la posibilidad de obtener una decisión del Tribunal Supremo Administrativo para el control de la legalidad de los actos administrativos realizados por las regiones autónomas. Inclusive, pueden ser controlados los conflictos de competencias en temas relativos a impuestos que interesen a las regiones autónomas, lo cuales se resuelven por acuerdo entre las autoridades fiscales nacionales y regionales competentes y, en su defecto, por decisión del Tribunal Supremo Administrativo.

3.3.6. La cooperación entre los órganos de soberanía y los órganos regionales. Las formas de instrumentación

El artículo 229 CRP consagra que los órganos de soberanía, en colaboración con los órganos de gobierno propio (regional), se comprometen a promover el desarrollo económico y social de las regiones autónomas, con especial énfasis en la corrección de las desigualdades derivadas de su condición insular. Además, los órganos de soberanía estarán siempre dispuestos a escuchar a los órganos de gobierno regional en relación con los asuntos de su competencia que afecten a las regiones autónomas. Por otra parte, tanto el Gobierno de la República como los Gobiernos Regionales tienen la posibilidad de establecer otras formas de colaboración, que pueden incluir, la delegación de

competencias, definiendo en cada caso la correspondiente transferencia de recursos financieros y los mecanismos de supervisión correspondientes.

Esta cooperación entre el Estado Central y la Región también está presente en el artículo sobre las tareas fundamentales del Estado: "(...) g) Promover el desarrollo armonioso de todo el territorio nacional, teniendo en cuenta, en particular, el carácter ultraperiférico de los archipiélagos de Azores y Madeira" (art. 9 CRP). Este principio considera el mecanismo de cooperación entre los órganos soberanos y regionales como una alianza para velar por el desarrollo regional. La situación geográfica y el autogobierno no pueden separar de responsabilidades en garantizar el desarrollo económico y social de las regiones autónomas, con especial atención a la corrección de las desigualdades derivadas de la insularidad. La línea de la cooperación determina que el Estado continental escuchará siempre a los órganos de gobierno regionales en los asuntos de su competencia que atañen a las regiones autónomas. El Tribunal Constitucional ha hecho referencia a ello en la Sentencia No. 465/2014:

> El principio de cooperación, como concepto jurídico, asocia entidades y competencias jurídicas diferenciadas, estableciendo entre ellas un "vínculo común", esencialmente teleológico, y exigiendo su "acción conjunta". El principio de cooperación centra así su alcance en la interpenetración de competencias entre distintas personas jurídicas o distintos centros de poder (al respecto, cf. J. TEJADA, El principio de cooperación en el Estado autonómico, Granada, 2000, p. 25 y L. OCANA, "Teoría de la cooperación", en Documentación Administrativa, n.º 240, octubre-diciembre 1994, p. 53).

Como se indicó en el apartado 3.3.6, el principio de cooperación y solidaridad en la RAM se articula a través de protocolos de interés común, mientras que en la RAA se formaliza mediante acuerdos de cooperación. En esta línea, según el artículo 121 de la Ley 130/99, la RAM establece la existencia de instrumentos específicos, denominados protocolos financieros. En el caso de la RAA, estos se encuentran regulados en el artículo 101.2 de la Ley 39/80.

Protocolos de interés común y acuerdos de cooperación

Tanto la RAA como la RAM materializan su relación con los órganos de la República a través de diferentes formas. En el caso de la RAA, se denominan acuerdos de cooperación (Título V de su Estatuto). Allí se regula la relación de la región con otras entidades

públicas, destacando en el artículo 108 (capítulo I), los principios de cooperación, intercambio de información, transparencia, lealtad institucional, solidaridad nacional, subsidiariedad y descentralización. El artículo 109 establece que la Región y la República, dentro de sus respectivas competencias, pueden celebrar acuerdos y otros mecanismos de cooperación para objetivos comunes. Por su parte, el artículo 110 permite que el Gobierno Regional y el Gobierno de la República celebren acuerdos vinculantes sobre asuntos de interés común, como la creación de órganos mixtos, empresas públicas o privadas con capital mixto, planes conjuntos, proyectos y la gestión o explotación de servicios correspondientes. Estos acuerdos que impliquen la realización de competencias estatales por parte de la región deben ir acompañados de la transferencia de los recursos financieros necesarios.

Por otro lado, la RAM puede formalizar "protocolos de cooperación" (art. 93 Ley 130/99) con el Gobierno de la República para asegurar su participación efectiva y derechos de consulta en temas de interés común para ambas partes. Estos acuerdos abarcan, entre otros, la situación económica y financiera del país, la formulación de políticas fiscales, monetarias y financieras, la preparación de tratados y acuerdos internacionales, beneficios provenientes de tratados que incidan directamente en la Región, la emisión de créditos y la provisión de asistencia técnica.

3.3.7. Las relaciones financieras entre la República y las Regiones autónomas

En 1976, al iniciarse la autonomía administrativa y financiera de los Azores y Madeira, Portugal carecía de experiencia en descentralización, lo que influyó en cómo los gobiernos gestionaron la distribución de recursos hacia estas regiones. En este proceso destacan varios hitos clave: los primeros avances en la autonomía, el programa de recuperación financiera de la Región Autónoma de Madeira y la promulgación de la Ley de Finanzas de las Regiones Autónomas (De Freitas, 2019).

Los primeros avances se dieron con la publicación de la CRP, que otorga la competencia exclusiva de la Asamblea de la República para legislar sobre el régimen financiero de las Regiones Autónomas. (art.164.t) y se otorga a las regiones una la libertad de uso de los ingresos tributarios recaudados o generados limitada. También se permite su participación en los ingresos tributarios del Estado, bajo el principio de asegurar la efectiva solidaridad nacional, además de otros ingresos que les sean atribuidos y afectados

a sus gastos. Las regiones también pueden aprobar planes de desarrollo económico y social, su propio presupuesto y participar en la elaboración de los planes nacionales. Además, tienen la capacidad de participar en la formulación y aplicación de políticas fiscales, monetarias, financieras y cambiarias, con el fin de asegurar el control regional de los medios de pago y la financiación de las inversiones necesarias para su desarrollo económico y social (art. 227). Asimismo, la adaptación del sistema fiscal nacional a las particularidades de la región (art. 232.1). Por su parte, los estatutos político-administrativos definen las competencias y los recursos asignados a las regiones.

Con todo, este marco normativo, aunque definía claramente los principios generales evidenciaba muchas lagunas, tanto en la definición de competencias como, especialmente, en la asignación de recursos. Así, por ejemplo, las transferencias del Estado a las regiones nunca siguieron criterios económicos claros, ni se evaluaba su impacto real en la economía regional, siendo guiadas por meros criterios de oportunidad o de voluntad política (De Freitas, 2019:180). Ya en 1998, la Ley de Finanzas de las Regiones Autónomas estableció un nuevo marco para las relaciones financieras entre el Estado y las regiones.

Ley de Finanzas de las Regiones Autónomas No. 2/2013

La Ley de Finanzas de las Regiones Autónomas No. 2/2013 (LFRA) surge en un momento en que se hacía evidente que los déficits presupuestarios de las regiones autónomas portuguesas tenían una fuerte componente estructural. El objetivo principal era " (...) la definición de los medios de los que disponen las Regiones Autónomas de Azores y Madeira para la realización de la autonomía financiera consagrada en la Constitución y en los estatutos político-administrativos" (art. 1). En su artículo 5, esta ley establece el principio de autonomía financiera de las regiones autónomas de la siguiente manera: en primer lugar, se manifiesta en la existencia de un patrimonio y una hacienda propios, y se refleja en la autonomía patrimonial, presupuestaria y de tesorería. En segundo lugar, su objetivo es garantizar a los órganos de autogobierno de las comunidades autónomas la capacidad de gestionar los recursos necesarios para ejercer sus competencias.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la Ley de Finanzas de las Regiones Autónomas (art. 46), al establecer un sistema dual que asigna a los órganos regionales competencias

tributarias de naturaleza normativa-legislativa, es decir, la creación de normas jurídicas con valor legal, y competencias tributarias de naturaleza administrativa, ello implica la creación de normas reglamentarias y la aplicación de normas jurídicas a casos concretos mediante actos administrativos. Esta distinción, sin embargo, puede dar lugar a cierta confusión en cuanto a las dimensiones jurídicas, ya que la competencia para emitir regulaciones debería ser considerada una competencia normativa, aunque secundaria, pero por fines expositivos, mantendremos la clasificación establecida en la ley.

La competencia legislativa regional en materia fiscal es ejercida por las Asambleas Legislativas de las Regiones Autónomas mediante decretos legislativos regionales, abarcando dos aspectos fundamentales. En primer término, tienen el poder de crear y regular impuestos exclusivamente aplicables en las respectivas Regiones Autónomas, definiendo sus elementos estructurales. En segundo lugar, cuentan con la facultad de adaptar los impuestos de alcance nacional para que se ajusten a las particularidades y necesidades específicas de cada región. Las Asambleas Legislativas regionales tienen la capacidad de establecer impuestos y contribuciones especiales, tanto de mejora como de gastos adicionales, así como impuestos adicionales, que aplicarán exclusivamente dentro de su respectiva Región Autónoma, siempre y cuando cumplan con ciertos requisitos: (i) deben ajustarse a los principios establecidos en la ley de finanzas regionales; (ii) no deben gravar materias que ya estén sujetas a impuestos de alcance nacional; y (iii) su aplicación no debe obstaculizar el intercambio de bienes y servicios entre distintas partes del territorio nacional.

Es relevante señalar que, implícitamente, se establece el principio de primacía de la fiscalidad nacional sobre la fiscalidad regional, ya que los impuestos creados por las Regiones Autónomas, conforme a las condiciones previamente mencionadas, perderán validez si posteriormente se crean otros impuestos similares de alcance nacional.

En cuanto al segundo núcleo, que trata sobre la adaptación del sistema fiscal nacional a las particularidades regionales, se establecen los siguientes poderes de manera abstracta para las Asambleas Legislativas regionales: tienen la facultad de reducir las tasas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRS), del Impuesto sobre Sociedades (IRC) y del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), aunque existe un límite máximo de reducción del 30% en el caso de los tres primeros impuestos especiales de consumo.

Asimismo, pueden determinar la aplicación en las Regiones Autónomas de las tasas reducidas del IRC, tal como están definidas en la legislación nacional. Además, tienen el poder de otorgar deducciones en la cuota del impuesto sobre los beneficios comerciales, industriales y agrícolas que sean reinvertidos por los sujetos pasivos. Se les autoriza a los Gobiernos Regionales para conceder beneficios fiscales temporales y condicionados, tanto en impuestos de alcance nacional como regional, mediante acuerdos contractuales, aplicables a proyectos de inversiones significativas. Es importante destacar que estos poderes se encuentran sujetos a ciertas condiciones, como ajustarse a los principios establecidos en la ley de finanzas regionales, no incidir en materias ya gravadas por impuestos de alcance nacional y no generar obstáculos al intercambio de bienes y servicios entre diferentes puntos del territorio nacional. Implícitamente, se establece el principio de primacía de la fiscalidad nacional sobre la fiscalidad regional, ya que los impuestos creados por las Regiones Autónomas caducan en caso de que se creen posteriormente otros impuestos similares de alcance nacional.

Régimen económico y financiero de la Región Autónoma de Azores

El artículo 18 de la Ley 2/2009, contempla la autonomía financiera y patrimonial de la RAA y tiene como objetivo garantizar a los órganos de gobierno propio de la Región los medios necesarios para la consecución de sus atribuciones, así como la disponibilidad de los instrumentos adecuados para alcanzar los objetivos de la autonomía. Y el artículo 19 de la Ley 2/2009 prevé que, para sus gastos, los ingresos fiscales recaudados o generados en su territorio, de una participación en los ingresos tributarios del Estado, establecida de acuerdo con el principio de solidaridad nacional, así como de otros ingresos que les sean atribuidos.

En particular, los ingresos y recursos de la RAA incluyen: a) Los rendimientos de su patrimonio; b) todos los impuestos, tasas, multas y adicionales recaudados en su territorio, incluyendo el impuesto de timbre, los derechos aduaneros y demás imposiciones recaudadas por la aduana, especialmente impuestos y diferenciales de precios sobre la gasolina y otros derivados del petróleo; c) los impuestos sobre mercancías destinadas a la Región y liquidadas fuera de su territorio, incluyendo el impuesto sobre el valor añadido (IVA) y el impuesto sobre la venta de vehículos; d) otros impuestos que deban pertenecerle, en términos del presente Estatuto y de la ley, especialmente en función del

lugar de ocurrencia del hecho generador de la obligación tributaria; e) derechos de tratados internacionales; f) el producto de préstamos; g) el apoyo financiero del Estado al que la Región tiene derecho, conforme al principio de solidaridad nacional; h) el producto de la emisión de sellos y monedas con interés numismático; i) las participaciones financieras de la Unión Europea; j) El producto de privatizaciones, reprivatizaciones y venta de participaciones financieras; l) Las herencias y legados dejados a la Región; m) otros ingresos que le sean atribuidos (art. 19 Ley 2/2009). Además, los ingresos de la Región están destinados a sus gastos, según el presupuesto anual aprobado por la Asamblea Legislativa. El Estado asegura que la Región se beneficie del apoyo de los fondos de la Unión Europea, teniendo en cuenta las especificidades del archipiélago.

Asimismo, el artículo 30 de la Ley 2/2009, dispone que la RAA ejerce poder tributario propio, conforme a la ley, y puede adaptar el sistema fiscal nacional a las especificidades regionales, en los términos de una ley marco de la Asamblea de la República. En este contexto, el sistema fiscal regional se estructura de manera que asegure la corrección de las desigualdades derivadas de la insularidad, con el objetivo de una justa distribución de la riqueza y los ingresos, y la implementación de una política de desarrollo económico y mayor justicia social. Además, según el artículo 21.º de la misma ley, la evaluación de la legalidad de los gastos públicos se realiza en la Región por una sección regional del Tribunal de Cuentas, con los poderes y funciones atribuidos por la ley.

El Régimen financiero, económico y fiscal de las Regiones Autónomas

Región Autónoma de Azores

De acuerdo con el artículo 19 de la Ley 2/2009, se establecen como ingresos de la RAA, entre otros: los rendimientos de su patrimonio; todos los impuestos, tasas, multas, sanciones y adicionales recaudados en su territorio, incluidos el impuesto de timbre, los derechos aduaneros y otros impuestos gestionados por la aduana, particularmente aquellos sobre gasolina y derivados del petróleo; los impuestos sobre mercancías destinadas a la Región y liquidadas fuera de su territorio, como el impuesto sobre el valor añadido y el impuesto sobre la venta de vehículos; otros impuestos que le correspondan según el Estatuto y la ley, dependiendo del lugar donde ocurra el hecho imponible; las participaciones en ingresos estatales; el producto de préstamos; el apoyo financiero del Estado conforme al principio de solidaridad nacional; los ingresos por la emisión de sellos

y monedas con interés numismático; las contribuciones financieras de la Unión Europea; los ingresos derivados de privatizaciones, reprivatizaciones y venta de participaciones financieras; herencias y legados dejados a la Región, así como otros ingresos que se le asignen. Estos ingresos se destinan a cubrir los gastos de la Región, según el presupuesto anual aprobado por la Asamblea Legislativa. Además, el Estado garantiza que la Región reciba el apoyo de los fondos de la Unión Europea, considerando las especificidades del archipiélago.

Región Autónoma de Madeira

El artículo 105 de la Ley 130/99 contempla que la autonomía financiera de la Región tiene como objetivo garantizar a los órganos de gobierno propio de la RAM los medios necesarios para la consecución de sus atribuciones, así como la disponibilidad de los instrumentos adecuados para promover el desarrollo económico y social, el bienestar y la calidad de vida de la población. Por otro lado, la autonomía financiera de la Región debe perseguir la realización del equilibrio sostenible de las finanzas públicas y el desarrollo de la economía regional. La participación financiera del Estado en la RAM, que se concreta en las transferencias del Presupuesto del Estado y en otros instrumentos de naturaleza financiera y contable, incluyendo la contribución nacional en los sistemas comunitarios de incentivos financieros de apoyo al sector productivo.

Por su parte, el artículo 106 establece que la política de desarrollo económico de la Región tiene vectores de orientación específica que se basan en las características intrínsecas del archipiélago. El desarrollo económico y social de la Región debe llevarse a cabo dentro de las líneas definidas por el Gobierno Regional a través de los planes de desarrollo económico y social y de los presupuestos, los cuales buscarán aprovechar las potencialidades regionales y promover el bienestar y el nivel de calidad de vida de toda la población de Madeira, con el objetivo de realizar los principios constitucionales.

De acuerdo con el artículo 108 de la Ley 130/99, las fuentes de ingresos de la RAM incluyen varias categorías específicas. En primer lugar, están los rendimientos de su patrimonio. En segundo lugar, se incluyen todos los impuestos, tasas, multas y adicionales recaudados o generados en su territorio, incluyendo el impuesto de timbre, los derechos aduaneros y demás imposiciones cobradas por la aduana, especialmente impuestos y diferenciales de precios sobre la gasolina y otros derivados del petróleo. Además, se

consideran los impuestos sobre mercancías destinadas a la Región y liquidadas fuera de su territorio, como el IVA y el impuesto sobre la venta de vehículos.

Asimismo, se incluyen otros impuestos de ocurrencia del hecho generador de la obligación tributaria. Los beneficios derivados de tratados y acuerdos internacionales que afecten a la RAM también son una fuente de ingresos. Además, el producto de préstamos, el apoyo financiero del Estado, en particular el que corresponde a la RAM conforme al principio de solidaridad nacional, el producto de la emisión de sellos y monedas con interés numismático, los apoyos de la Unión Europea, y el producto de privatizaciones, reprivatizaciones o venta de participaciones patrimoniales o financieras públicas, existentes, total o parcialmente en el archipiélago, constituyen otras fuentes de ingresos.

Por otro lado, el artículo 109 establece que los ingresos de la RAM se destinan a sus gastos según el presupuesto anual aprobado por la Asamblea Legislativa Regional. Asimismo, la evaluación de la legalidad de los gastos públicos se realiza en la Región por una sección regional del Tribunal de Cuentas, conforme a la ley. Además, el artículo 110 dispone que la cobranza coercitiva de deudas a la Región se efectúa de acuerdo con las disposiciones aplicables a las deudas al Estado, a través del correspondiente proceso de ejecución fiscal.

Igualmente posee poder tributario, ya que de acuerdo con el artículo 107 de la Ley 130/99, la RAM tiene la facultad de adaptar el sistema fiscal nacional a las especificidades regionales en los términos de la ley. Asimismo, de los ingresos fiscales recaudados o generados en su territorio, así como de una participación en los ingresos tributarios del Estado, establecida de acuerdo con un principio que asegure la efectiva solidaridad nacional, y de otros ingresos que le sean atribuidos, destinándolos a sus gastos.

De acuerdo con la Ley 130/99, la Región Autónoma de Madeira tiene derecho a recibir del Gobierno de la República los ingresos fiscales relativos a los impuestos sobre mercancías destinadas a la Región y los ingresos de los impuestos que le correspondan, conforme al lugar de ocurrencia del hecho generador de dichos impuestos, así como otros ingresos que le sean atribuidos por ley (art. 111).

Además, las fuentes de ingresos fiscales de la Región, en términos de la ley, incluyen los siguientes impuestos (art. 112): a) El impuesto sobre la renta de las personas físicas; b) El impuesto sobre la renta de las personas jurídicas; c) El impuesto sobre sucesiones y

donaciones; d) Los impuestos extraordinarios; e) El impuesto de timbre; f) El impuesto sobre el valor añadido (IVA); g) Los impuestos especiales sobre el consumo.

Asimismo, constituyen ingresos de la Región las multas o sanciones, los intereses de demora y los intereses compensatorios liquidados sobre los impuestos que constituyen ingresos propios.

La cooperación y solidaridad en la financiación y sus instrumentos

La Sentencia No. 465/2014 del Tribunal Constitucional de Portugal abordó los derechos de las regiones autónomas, establecidos en el apartado g) del apartado 2 del artículo 281.º de la CRP. Según el Tribunal, estos derechos no se limitan únicamente a las facultades de acción, es decir, aquellos derechos que otorgan a los órganos e instituciones regionales un espacio de decisión y autonomía frente a los órganos soberanos e instituciones de carácter continental. Además de los derechos autonómicos tradicionales, que representan la autonomía regional históricamente reivindicada, también se incluyen los derechos atribuidos a las regiones por la propia CRP, teniendo en cuenta las limitaciones naturales y geográficas a las que están sujetas. Estos derechos son una manifestación del principio constitucional de cooperación entre los órganos soberanos y los órganos regionales. De esta manera, la expresión "derechos de las regiones" abarca no solo el derecho a realizar acciones como resultado del reconocimiento de un derecho más amplio a la autonomía regional, sino también el derecho a recibir ciertos beneficios. Es decir, implica el derecho a ciertas prestaciones que la CRP garantiza a las Regiones Autónomas a través del principio de cooperación, el cual se basa en la necesidad de corregir las desigualdades derivadas de la insularidad de dichas comunidades. Además, en cierto sentido, este principio se fundamenta en el principio del Estado unitario, lo cual implica la necesidad de asegurar el equilibrio y la cohesión en el territorio insular.

En consecuencia, se puede afirmar que el derecho de actuar surge del principio de autonomía regional, mientras que el derecho a recibir prestaciones se deriva del principio de cooperación y solidaridad, del principio del Estado unitario de derecho y del principio de cohesión económica y corrección de desigualdades.

De acuerdo con Canotilho y Moreira (2014) También es importante subrayar que, al derecho de las regiones autónomas a las prestaciones derivadas del principio de cooperación

y basadas en la necesidad de corregir las desigualdades derivadas de la insularidad de estas, corresponde un deber del Estado de velar por estos beneficios se refieren al “deber de los órganos soberanos de velar por el desarrollo económico y social de las regiones autónomas”. Del argumento recién presentado se desprende que las violaciones del texto constitucional que sustentan solicitudes de declaración de inconstitucionalidad de normas por parte de órganos y entidades regionales no son sólo aquellas que restringen, en forma no permitida por la Constitución, los derechos de los regiones autónomas, sino también aquellas que incumplen los derechos constitucionalmente consagrados de las regiones, ya sea por omisión normativa, o por disciplina normativa insuficiente o desigual.

Tabla 5. Elementos de la autonomía del Archipiélago de Azores y Madeira

Región Autónoma Insular	Organización territorial del poder en Portugal	Características principales de su autonomía	Instrumentos normativos internos	Sistemas institucionales de autogobierno	Distribución de competencias	Control del Estado	Relaciones institucionales y de colaboración	Relaciones económico financieras
Islas Azores	○ Estado Unitario (art. 6 CRP). ○ Regiones autónomas a los archipiélagos de Azores y Madeira. (art.6). ○ Autónomia por características geográficas, económicos, sociales y culturalesy las históricas aspiraciones autonomistas de las poblaciones insulares (art. 225 CRP). ○ Cuántum competencial doble vía dentro de la CRP y en los estatutos de autonomía (art. 227 CRP). ○ Procedimiento de elaboración de los estatutos político-administrativos preparados por los diputados de las asambleas regionales	○ Partido político autonomista (Proyecto de Bases para una Reorganización General Administrativa de los Distritos Insulares). ○ Historia (Colonialismo Británico) ○ Autoridades propias preautonómicas (Junta General de Azores). ○ Característica geográfica insularidad (1.380 km de Portugal continental). RUP (art. 349 TFUE).	○ Estatuto Político-Administrativo de la Región Autónoma de Azores (Ley No. 2/2009). ○ Reglamento de la Asamblea Legislativa de la Región Autónoma de Azores, la Resolución de la ALRAA n.º 15/2003/A. ○ Ley de Finanzas de las Regiones Autónomas No. 2/2013	○ La Asamblea Regional de Azores (elegidos mediante sufragio universal, directo y secreto, representación proporcional) (art. 26. Ley No. 2/2009). ○ Presidente del Gobierno Regional (nombrado por el Representante de la República, y consultando a los partidos políticos con diputados) (art. 81 Ley No. 2/2009). ○ El Consejo del Gobierno Regional de Azores ((funciones	○ Sistema de. lista única (art. 227.1.a). No reservadas al Estado y otras bajo autorización de la Asamblea de la República. ○ Ley No. 2/2009. Organización política y administrativa (art. 49); poder tributario propio y adaptación del sistema fiscal (art. 50); política agrícola (art. 52); pesca, mar y recursos	○ Controles de constitucionalidad conflictos de naturaleza territorial; a) abstracto de constitucionalidad (arts. 278 y 279 de la Constitución y arts. 57 y ss. de la ley orgánica del Tribunal Constitucional); b) control concreto (arts. 207 y 280 CP y arts. 69 y ss. de la ley orgánica). c) omisión (art. 283.1 CRP). ○ Jurisdicción contenciosa administrativa (legalidad de los actos administrativos) (art.209 CRP).	○ Actos de delegación de competencias (art. 229.4 CRP) ○ Órganos mixtos, empresas públicas o privadas con capital mixto, planes conjuntos, proyectos y la gestión o explotación de servicios. (art. 110 Ley No. 2/2009).	○ Asamblea de la República legisla el régimen financiero. (art.164 CRP) ○ Poder de la Asamblea Regional adaptación del sistema fiscal nacional a las particularidades de la región (art. 232.1 CRP). ○ Ley de Finanzas de las Regiones Autónomas No. 2/2013 (LFRA). ○ RUP (art. 349 TFUE).

	y aprobado por la asamblea nacional (art. 226 CRP).			ejecutivas y administrativas). o Representante de la República (nombrado y destituido por el Presidente, previa consulta con el Gobierno). (art. 231.4 CRP).	marinos (art. 53); turismo (art. 55); infraestructuras, transportes y comunicaciones (art. 56); medio ambiente y ordenación del territorio (art. 57); salud (art. 59); migraciones (art. 60); educación y juventud (art. 62); cultura (art. 63); deporte (art. 65); seguridad pública y protección civil (art. 66).	o Tribunal de Cuentas (art. 214.1.b CRP).		
Islas Madeira	o Estado Unitario (art. 6 CRP). o Regiones autónomas a los archipiélagos de Azores y Madeira. (art.6 CRP). o Autónomia por características geográficas,	o Partido político autonomista (Proyecto de Bases para una Reorganización General Administrativa de los Distritos Insulares).	o Estatuto Político-Administrativo de la Región Autónoma de Madeira (Ley No. 130/99).	o La Asamblea Regional de Madeira (elegidos por voto universal, directo y confidencial, representación proporcional (art.	o Sistema de. lista única (art. 227.1.a). No reservadas al Estado y otras bajo autorización de la	o Controles de constitucionalidad conflictos de naturaleza territorial; a) abstracto de constitucionalidad (arts. 278 y 279 de la Constitución y	o Protocolos de cooperación (art. 93 Ley 130/99)	o Asamblea de la República legisla el régimen financiero. (art.164 CRP) o Poder de la

	económicos, sociales y culturalesy las históricas aspiraciones autonomistas de las poblaciones insulares (art. 225 CRP). ○ Cuántum competencial doble vía dentro de la CRP y en los estatutos de autonomía (art. 227 CRP). ○ Procedimiento de elaboración de los estatutos político-administrativos preparados por los diputados de las asambleas regionales y aprobados por la Asamblea de la República (art. 226 CRP).	○ Historia (Colonialismo Británico) ○ Autoridades propias preautonómicas (Junta General de Funchal). ○ Característica geográfica insularidad (1.076 km de Portugal continental). RUP (art. 349 TFUE).	○ Reglamento de la Asamblea Legislativa de la Región Autónoma de Madeira (Resolución No. 15/2023/M del 20 de julio de 2000). ○ Ley de Finanzas de las Regiones Autónomas No. 2/2013.	14, Ley No. 130/99). ○ El presidente del Gobierno Regional (nombrado por el Ministro de la República, consultando a los partidos políticos). (art. 57. Ley No. 130/99). ○ El Consejo del Gobierno Regional de Madeira (art. 55 Ley No. 130/99). ○ Representante de la República (nombrado y destituido por el Presidente, previa consulta con el Gobierno). (art. 231.4 CRP)	Asamblea de la República. ○ Artículo 40 de Ley No. 130/99). la emigración; servicios e institutos públicos;infra estructuras y transportes marítimos y aéreos; pesca acuicultura; agricultura y ganadería; ordenamiento del territorio; los recursos hídricos, minerales y termales; salud y seguridad social;trabajo ,empleo; educación; patrimonio cultural;comercio interno,externo.	arts. 57 y ss. de la ley orgánica del Tribunal Constitucional); b) control concreto (arts. 207 y 280 CP y arts. 69 y ss. de la ley orgánica). c) omisión (art. 283.1 CRP). ○ Jurisdicción contenciosa administrativa (legalidad de los actos administrativos) (art.209 CRP). ○ Tribunal de Cuentas (art. 214.1.b CRP).		Asamblea Regional adaptación del sistema fiscal nacional a las particularidades de la región (art. 232.1 CRP). ○ Ley de Finanzas de las Regiones Autónomas No. 2/2013 (LFRA). ○ RUP (art. 349 TFUE).

Fuente: Elaboración propia

3.4. El autogobierno de las islas Åland en Finlandia

3.4.1. El régimen de autonomía de *Åland* en la Constitución de Finlandia de 1999

La singularidad de las islas Åland

La Constitución de Finlandia (CF) define la forma del Estado en el artículo 2 (democrática y Estado de Derecho) y la forma política o de gobierno en el artículo 1 (república soberana). No obstante, no especifica la forma territorial del poder, pues únicamente establece en el artículo 4 que "[e]l territorio de Finlandia es indivisible. Los límites de la Nación no pueden ser alterados sin consentimiento del Parlamento"[50]. Con todo, "la provincia de Åland goza de autonomía conforme a lo dispuesto en la Ley de Autonomía de Åland", a la que se remite la Constitución (art. 120), y cuyo objetivo es otorgar autonomía territorial y protección cultural y lingüística a la minoría de habla sueca de esa isla. Ello es así porque el archipiélago que conforma la provincia de Äland —localizado al norte del mar Báltico, en la entrada del golfo de Botnia, entre Finlandia y Suecia— tiene una población de aproximadamente 26.000 habitantes, de los que el 95% son suecoparlantes, mientras que solo el 4% habla finés.

Es difícil encontrar otra jurisdicción insular tan compleja y protegida como Åland a nivel mundial (Hughes, 2021:13), debido a que el régimen de autonomía singular no solo se fundamenta en la existencia de una minoría de origen sueco, sino también, y sobre todo, en acuerdos supranacionales e internacionales en términos de desmilitarización de la isla, debido a la posición estratégica que ocupa. El acuerdo de desmilitarización, que contribuye, como se ha dicho, a la protección de ese estatus regional, es considerado precursor del sistema de seguridad colectiva y se estableció en 1920 con el Pacto de la Sociedad de las Naciones (SdN) para limitar el uso de la fuerza y gestionar conflictos internacionales, fortaleciéndose un año más tarde con el Convenio sobre la no fortificación y neutralización de las islas Åland (1921). Hoy en día, la Unión Europea confirma y apoya el estatus especial de Åland bajo el derecho internacional. La relación de este archipiélago con la UE está regulada en el protocolo no 2 del Acta de Adhesión de Finlandia de 1994, que contiene disposiciones especiales para la compra de bienes

[50] El proyecto de nueva constitución fue presentado por el Gobierno de Finlandia al Parlamento en febrero de 1998, la aprobación definitiva del parlamento se realizó el 11 de junio de 1999 y entró en vigor el 1 de marzo de 2000.

inmuebles, el derecho a establecer negocios y la venta de productos libres de impuestos a los viajeros (Hughes, 2021: 13).

El proceso histórico de asunción de la autonomía

Históricamente, Finlandia y Åland fueron parte de Suecia hasta 1809, cuando pasaron a formar parte del dominio ruso. Åland se convirtió en parte del Gran Ducado autónomo de Finlandia bajo el dominio ruso. Después de la independencia de Finlandia, a finales de 1917, surgió una disputa con Suecia en relación con el futuro de estas islas. Los dos países acordaron someter sus diferencias al Consejo de la SdN, si bien, anticipándose a la decisión del Consejo, Finlandia ya había aprobado en 1920 la "Ley de Autonomía de Åland" (Hannikainen, 2013:73).

Como ya se ha dicho, en el contexto de la Primera Guerra Mundial, la SdN decidió que Åland fuese desmilitarizado y neutralizado bajo soberanía finlandesa, manteniendo su autonomía (Hughes, 2021). En junio de 1921, Finlandia ofreció formalmente un régimen de autonomía a Åland, que ésta rechazó, afirmando su deseo de reintegrarse a Suecia. Ante esta situación, la SdN intervino y complementó la sugerencia finlandesa con una Ley de Garantías que asegurase la protección de los derechos de la minoría en Åland: la lengua, cultura y tradiciones de la población de la isla debían ser preservadas y protegidas, y la tierra permanecer en manos de los habitantes con domicilio legal en la isla (Hughes, 2021). Finalmente, con la mediación del Consejo de SdN, se logró un acuerdo entre Finlandia y Suecia en cuanto a la fórmula de autonomía territorial de Åland: se establecieron garantías específicas para salvaguardar la autonomía, que fueron incorporadas por Finlandia en su legislación interna a través de la Ley de Garantías para Åland en 1922, por ejemplo, declarando el sueco como el único idioma oficial de Åland. A su vez, el Consejo de la SdN asumió el papel de supervisor internacional para garantizar el cumplimiento de estas garantías por parte de Finlandia, aunque la fórmula de autonomía no fue recibida con agrado por los habitantes de Åland. Con la disolución de la SdN en 1946, se perdió el sistema de supervisión internacional debido a que las Naciones Unidas no asumieron el mismo rol. Sin embargo, Finlandia mantuvo la autonomía de Åland —e incluso la robusteció— mediante la aprobación de la Ley de Autonomía ålandesa de 1951, seguida de una tercera Ley de Autonomía en 1991 (Hannikainen, 2013:18).

3.4.2 La ley sobre la autonomía de las islas Åland

Como ya se ha mencionado, la autonomía de las islas Åland se encuentra consagrada en el artículo 120 CF que reconoce su autonomía de acuerdo de acuerdo con lo establecido en su propia ley (Ley No. 16.8.1991/1144), promulgada el 16 de agosto de 1991, cinco años después de que Finlandia se convirtiera en Estado miembro de la UE y entrase a formar parte las islas Åland. Esa Ley dota a las islas la capacidad de tomar decisiones sobre sus propios asuntos internos, con un enfoque particular en la preservación y desarrollo de la cultura y el idioma de la población, especialmente, suecohablante.

Aunque, formalmente, la Ley de Autonomía no es una constitución en el sentido tradicional de una norma institucional básica de un estado federal, posee características que la colocan en un nivel comparable. Así, por un lado, no es posible modificar la Ley de Autonomía ni hacer excepciones a ella de ninguna otra manera que no sea a través del procedimiento de enmienda constitucional. De acuerdo con la regulación constitucional, la autonomía territorial de Åland posee una protección constitucional que requiere, para poder ser reformada o derogada, decisiones convergentes del Parlamento de Finlandia y de la Asamblea Legislativa de Åland. Esto implica que los derechos de los ciudadanos de Åland son protegidos y no pueden ser derogados sino es con un amplio consenso de los parlamentarios. Por el otro, la Ley tiene el mismo rango jerárquico que la CF, de modo que ciertas disposiciones de la Ley de Autonomía, que difieren de la Constitución, tienen carácter prevalente (*lex specialis*). La ley de autonomía crea su propio sistema de fuentes y tienen el mismo rango que las leyes aprobadas por el parlamento. Inclusive, constitucionalmente se exige que un gran número de parlamentarios de Finlandia y una mayoría cualificada de la Asamblea Legislativa regional, adopten reformas o cambios en las leyes internas de Åland (Palmgren, 2023:34).

El ámbito territorial abarca el área que pertenece a las islas Åland junto con las aguas territoriales que se adhieren inmediatamente a esta área según las disposiciones vigentes sobre los límites de las aguas territoriales de Finlandia (art. 1). En caso de que la soberanía del país se extienda más allá de los límites de las aguas territoriales, la competencia del territorio también puede ampliarse mediante acuerdo entre el país y la región insular (art. 2).

El Capítulo 2 de la Ley de Autonomía regula la concesión del derecho a la ciudadanía de las islas a aquellas personas que, en el momento de la entrada en vigor de la ley, ya poseían dicho derecho conforme a lo dispuesto en la Ley de Autogobierno de Åland (670/51). Este derecho se otorga también a los menores de 18 años con ciudadanía finlandesa que residan en la región, siempre y cuando uno de sus padres tenga el derecho local (art. 6). De igual manera, la Ley regula "el derecho de domicilio y el derecho de comercio". En cuanto al derecho de domicilio (entre nosotros, residencia), éste se puede adquirir mediante solicitud y es otorgado, en su caso, por el gobierno autónomo del territorio. Se concede a los ciudadanos finlandeses que se han mudado al territorio y han tenido su residencia y domicilio allí de forma continua durante al menos cinco años, y que tienen conocimientos satisfactorios del sueco (art. 7). Además, por razones especiales, también se puede otorgar el derecho de ciudadanía a personas que no cumplen con los requisitos mencionados, según lo establecido en la legislación del territorio.

Por lo que al derecho comercial se refiere, es posible que la ley imponga restricciones a aquellos que no poseen derecho de residencia para ejercer negocios o profesiones como actividad comercial en el territorio. No obstante, dicha ley no puede restringir el derecho de los residentes del territorio a participar en actividades comerciales que se realicen sin la asistencia de terceros, como el cónyuge o hijos menores de edad propios, y sin utilizar locales comerciales, oficinas u otras instalaciones comerciales específicas (art. 11). Estas regulaciones buscan equilibrar la protección de los derechos de domicilio con las necesidades comerciales y económicas del territorio de Åland. De esta manera, se promueve un entorno donde los residentes locales pueden participar en actividades comerciales sin restricciones excesivas, siempre y cuando se cumplan las condiciones establecidas por la ley que permite el desarrollo equitativo. En relación con el derecho a adquirir propiedades inmuebles en las islas Åland, las restricciones están establecidas en la Ley de Adquisición de Tierras de Åland (3/75) y se aplican a la propiedad, el usufructo y propiedades en venta en el territorio. Sin embargo, es importante destacar que estas restricciones no se aplican a aquellos que tienen derecho de domicilio (art. 10) (Jansson, 2020:43).

El Capítulo 6 establece las disposiciones lingüísticas, abordando aspectos como el idioma oficial, el derecho a utilizar el finlandés, el uso del idioma en la correspondencia escrita y el idioma de enseñanza. También regula la competencia lingüística que deben tener los

empleados estatales y la obligación de proporcionar información y regulaciones en sueco. En el Capítulo 7 se abordan diversos aspectos de la economía del territorio de Åland, incluyendo su autonomía económica, las reasignaciones anuales al territorio, el cálculo y modificación de la base de reasignación, el procedimiento para modificarla, la reasignación de impuestos, las asignaciones adicionales y los aportes en circunstancias excepcionales, en las cuales Åland recibirá fondos estatales para prevenir o mitigar perturbaciones significativas en su economía social.

3.4.3. El sistema institucional y los organismos regionales

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley de Autonomía de *Åland*, esta región tiene 2 organismos de autogobierno (*Landskapets organ)*: 1) el Parlamento de *Åland* o *Lagting,* que representa al pueblo de las Islas de *Åland* ; y 2) y el Gobierno de Åland y el Primer Ministro o *Lantråd.* Por su parte, el Estado Central se hace presente a través de la figura de un Gobernador, que representa al Gobierno de Finlandia en *Åland,* y la Delegación de Åland que es un órgano conjunto de *Åland* y del Estado. La mitad de los miembros de la Delegación de Åland son nombrados por el gobierno finlandés y la otra mitad por el Parlamento de Åland (*Legislative Council Secretariat*, 2014).

El Gobernador, de acuerdo con el artículo 52 de la Ley Nro. 16.8.1991/1144 es designado por el Presidente de la República, previa consulta con el presidente del *Lagting*. Si no se llega a un acuerdo, el Presidente selecciona al Gobernador entre cinco personas propuestas por el *Lagting*. El nombramiento debe recaer en una persona con las cualificaciones necesarias para administrar bien el territorio y salvaguardar la seguridad del Estado. El Gobernador forma parte de la Delegación de Åland. El artículo 54 establece que, si se plantea la destitución del Gobernador, debe escucharse al presidente del *Lagting* antes de tomar una decisión. Además, el artículo 55 detalla la composición y quórum de la Delegación de Åland. El presidente de la delegación es el Gobernador o cualquier otra persona designada por el Presidente de la República, previa consulta con el presidente del *Lagting*. En caso de impedimento, su suplente asumirá sus funciones, también designado bajo el mismo proceso.

El Gobierno y el *Lagting* selecciona a dos miembros y dos suplentes cada uno para formar parte de la delegación, la cual solo podrá tomar decisiones si se halla al completo, y puede escuchar a expertos. Las funciones de la Delegación se describen en el artículo 56 de la

Ley. Principalmente, emite opiniones a solicitud del Gobierno, ministerios, Gobierno del territorio y tribunales. Además, realiza la reasignación y devolución de impuestos anualmente, propone cambios en los criterios de cálculo del monto de reasignación (financiación), otorga asignaciones adicionales y aportes en circunstancias excepcionales, y decide sobre los anticipos del monto de reasignación y la devolución de impuestos. Estas decisiones deben ser confirmadas por el Presidente de la República en un plazo de tres meses; de no ser así, el asunto deberá ser reconsiderado por la delegación.

El Parlamento o Asamblea Legislativa de Åland

El Parlamento de Åland desempeña un papel fundamental en la toma de decisiones, la legislación de la región y el tratamiento de asuntos de la UE (art. 17) (Palmgren, 2023:44).

En cuanto al estatuto de sus miembros, el artículo 13 de la Ley de Autonomía de Åland establece que "(l)os miembros del Parlamento [30 escaños] son elegidos mediante elecciones directas y secretas en las que el derecho de voto es universal e igual para todos los votantes". Esto garantiza un proceso democrático justo y transparente, en el que los ciudadanos de Åland tienen la oportunidad de elegir a sus representantes mediante un sistema electoral establecido y reconocido (Arter, 2022: 511). Por otra parte, "(l)as agrupaciones políticas en Åland están organizadas como asociaciones, pero no están registradas como partidos políticos, aunque así se les llama. Actualmente, hay ocho partidos representados en la región". Solo las personas que tienen derecho de domicilio en Åland pueden ejercer su derecho al voto y postularse como candidatos (art. 9 y 72). Esta medida busca promover la representación de los residentes de Åland en la toma de decisiones políticas, independientemente de su origen étnico o lingüístico, y brinda una base sólida para la construcción de una democracia inclusiva y equitativa (Palmgren, 2023:25).

El artículo 14 establece que el Parlamento es inaugurado y clausurado por el presidente de la República o, en su nombre el Gobernador. Este es responsable de presentar las propuestas y comunicaciones del Presidente al Parlamento. El artículo 15 establece que, tras consultar al Presidente del Parlamento, el Presidente de la República tiene la facultad de disolver el Parlamento y convocar nuevas elecciones. Por lo demás, el presidente del Parlamento tiene una posición de liderazgo clave en el funcionamiento de la autonomía de Åland.

Entre sus funciones más importantes está la de formar gobierno y elegir a las autoridades e instituciones dependientes de este. En situaciones excepcionales, puede destituir a los representantes del Gobierno de Finlandia en Åland y a los miembros de la Delegación de Åland. Desde 1988, la formación del gobierno sigue principios parlamentarios, basados en la confianza política y en virtud de negociaciones entre los distintos grupos políticos. Hasta 2003, se requerían al menos 16 votos en el *Lagting* para elegir al *Lantråd* y formar el Gobierno, lo que impedía la existencia de gobiernos minoritarios. Actualmente, basta con que el *Lantråd* y el Gobierno del Territorio obtengan más de la mitad de los votos emitidos. Si el *Lagting* manifiesta su desconfianza hacia el Lantråd, se debe designar un nuevo Gobierno, situación que también se aplica en caso de fallecimiento del Presidente, solicitud de liberación (remoción) del cargo o incapacidad permanente de éste para ejercer sus funciones. El numeral 1 del artículo 18 de la Ley Nro. 16.8.1991/1144 regula la elección del *Lantråd* y la formación del Gobierno en Åland. En este proceso, el presidente del *Lagting* propone al candidato para *Lantråd* tras consultas informales con los grupos políticos. Si el candidato no es elegido, se presenta otro, y si tampoco es aprobado, se realiza una votación abierta. El *Lantråd* electo informa sobre los ministros, quienes son nombrados por el presidente del *Lagting*. Una vez constituido, el Gobierno presenta su programa al *Lagting* para su aprobación mediante votación de confianza. En caso de cambios significativos en el Gobierno, se informa al Lagting, pero no se requiere una nueva votación. El *Lantråd* puede ser destituido por una moción de censura, lo que implica la caída de todo el Gobierno. (Parlamento de Åland. S.f.).

Además, de la tarea de formar Gobierno, el Parlamento también ejerce otras funciones como la de legislar. El ejercicio de la potestad legislativa se realiza bajo supervisión del Presidente de la República, que debe emitir su opinión previa por medio del Ministerio de Justicia y de la Delegación de Åland. Materialmente, solo se pueden dictar disposiciones mediante Leyes en relación a las bases de los derechos u obligaciones de las personas y sobre materias previstas en la Constitución o la Ley de Autonomía de Åland (art. 19). De acuerdo con el último párrafo del artículo 19 de la Ley, es posible incorporar disposiciones de carácter legislativo regional sustancialmente similares a las disposiciones de una ley nacional, con el propósito de alcanzar uniformidad y claridad. Además, antes de que el presidente de la República, el Consejo de Estado, un ministerio u otra autoridad emitan regulaciones estatales de aplicación exclusiva o de especial

relevancia en la región, se debe solicitar el dictamen del Gobierno Regional sobre el asunto, para así asegurar que las autoridades nacionales consideren la perspectiva del gobierno territorial en estos casos (art. 33 Ley Nro. 16.8.1991/1144).

El Gobierno de Åland y el Primer Ministro

El *Lantråd* es el Primer Ministro y los ministros de la administración regional son entre cinco y ocho miembros, siendo el *Lantråd* su presidente. El protocolo y la cortesía indican que los ministros de la autoadministración regional deben ser tratados de manera igual a los ministros del Gabinete nacional en reuniones y otros eventos oficiales, a pesar del tamaño reducido de la la administración de Åland (Palmgren, 2023: 28).

El ejecutivo regional posee funciones normativas, es decir, a través de una autorización contenida en una ley del Parlamento de Åland, puede dictar decretos sobre la organización y las actividades de la administración de alandesa, sobre la ejecución y la aplicación de las leyes y sobre otros asuntos competencia de Åland (art. 21). Además, tiene la función de presentar iniciativas legislativas al Parlamento, para consideración del Parlamento de Finlandia (art. 22). Como parte de su función administrativa, las leyes del territorio de Åland son publicadas por el Gobierno en la Colección de Leyes del territorio y entran en vigor en la fecha fijada por el Parlamento. Si no se especifica una fecha, el Gobierno la determinará. Si una ley no se publica a tiempo, entra en vigor el día de su publicación. Si se requiere asignación presupuestaria y es necesario que la ley entre en vigor con celeridad, el Parlamento puede autorizar al Gobierno a implementarla antes de que el Presidente de la República decida sobre su veto. Si el Presidente la anula, el Gobierno debe notificarlo de inmediato (art. 20).

3.4.4. La distribución de competencias: las competencias de las islas Åland

El reparto competencial entre el Estado y las islas

La distribución competencial se halla contenida entre la Constitución y la Ley especial de Äland. En concreto, el Estado se reserva la competencia exclusiva sobre la promulgación, enmienda y derogación de la Constitución, de la que se excluye cualquier otro sujeto político, así como sobre la regulación de derechos fundamentales como el de residencia (art. 5), libertad de expresión y secreto de comunicaciones (art. 12). También para regular la organización estatal (art. 2), las relaciones exteriores (art. 93), los símbolos nacionales,

las relaciones familiares (art. 10), asociación (art. 13), la propiedad (art. 15), , la educación (art. 16), legislación y convenios laborales, excepto los convenios colectivos locales, los derechos de autor, la protección al consumidor (art.18), la legislación penal (art. 8) y la justicia (art. 21).

Por su parte, de acuerdo con la ley especial, el Parlamento de Åland tiene competencias legislativas en materias y submaterias como: la administración y función pública (art. 18.1), que incluye los convenios colectivos de los empleados y el régimen sancionador de los funcionarios (art. 18.2), la protección de pensiones para los empleados y los funcionarios, así como para los directores, profesores y profesores por horas en las escuelas primarias del territorio (art. 18.2a). También tiene competencia para regular los símbolos (la bandera y el escudo del territorio y su uso), los barcos comerciales, de pesca y de recreo, siempre y cuando no se restrinja el derecho de las agencias e instituciones estatales y particulares a usar la bandera del país (art. 18.3). Y, por lo que se refiere a la organización territorial y local, la competencia incluye la división municipal, las elecciones, la administración y los funcionarios municipales (art. 18.4). Además, en el área financiera cubre el impuesto adicional sobre la renta y el impuesto adicional temporal sobre los ingresos, los impuestos sobre los negocios y el entretenimiento, los fundamentos de los pagos al territorio, y los impuestos atribuidos a los municipios (art. 18.5).

En cuanto al orden público y la seguridad, la competencia abarca el servicio de bomberos y rescate (art. 18.6). Igualmente, en lo que respecta a la construcción y la planificación, incluye las relaciones de vecindad y la producción de viviendas (art. 18.7). Además, se contempla la expropiación de bienes inmuebles y derechos especiales para fines de interés general a cambio de una compensación completa (art. 18.8). En relación con el área de cultura, ambiente y deporte, incluye el alquiler y la regulación del alquiler, el arrendamiento de tierras; la protección de la naturaleza y el medio ambiente, el turismo, y los derechos sobre el agua. También alcanza los sitios históricos, la protección de edificios y objetos de valor histórico y cultural en el territorio; la atención médica y las cremaciones; los servicios sociales y la autorización para la venta de bebidas alcohólicas; la educación, los contratos de aprendizaje, la cultura, el deporte, el trabajo juvenil, los archivos, las bibliotecas y los museos (art. 18.9-14).

Por lo que se refiere a la agricultura y la silvicultura, incluye la regulación de la producción agrícola, aunque se deben realizar negociaciones con las autoridades estatales pertinentes antes de tomar medidas legislativas sobre la regulación de la producción agrícola. En cuanto a la caza y la pesca, abarca el registro de embarcaciones de pesca y la regulación de la industria pesquera. Además, se contempla la protección animal y los servicios veterinarios, con las excepciones establecidas. El archipiélago también ostenta la competencia sobre la preservación de la capacidad productiva de tierras agrícolas, tierras forestales y cuerpos de agua para la pesca, y la obligación de arrendar tierras agrícolas y cuerpos de agua sin utilizar o parcialmente utilizados a otra persona por un tiempo determinado a cambio de una compensación completa. Además, abarca el derecho a buscar, adquirir y aprovechar yacimientos minerales (art. 18.15-19). Las islas tienen competencia en materias de comercio tales como: el servicio postal y el derecho a ejercer actividades de radio y televisión en el territorio; las carreteras y canales, el tráfico por carretera, el transporte ferroviario, el transporte marítimo y las vías navegables para el tráfico marítimo local. Asimismo, incluye las actividades empresariales y la promoción del empleo; la recopilación de estadísticas sobre las condiciones en el territorio (art. 18.20-24).

Los acuerdos de transferencia de funciones del Estado

Mediante un reglamento aprobado con el consentimiento del gobierno territorial es posible transferir tareas de manera temporal o permanente entre la administración central y la del territorio. Estas delegaciones son conocidas como “reglamento de acuerdo”, establecen las condiciones para su ejecución y permiten asignar funciones entre ambas administraciones en ambas direcciones (art. 32). En caso de cancelación del acuerdo, el reglamento deberá ser modificado o derogado lo antes posible en el plazo máximo de un año. Si no se efectúan los cambios dentro de este período, se considerará que el acuerdo ha dejado de tener efecto un año después de su cancelación. Asimismo, cualquier ley territorial que pretenda modificar un reglamento de acuerdo no será aplicable en lo que contradiga a dicho reglamento mientras este permanezca vigente. Para emitir reglamentos de acuerdo, se requiere previamente el dictamen del Comité de Åland. Estos reglamentos son formalmente promulgados por el presidente de la República, asegurando así la coordinación y el cumplimiento de las disposiciones legales pertinentes.

3.4.5. El control de las leyes y actos normativos regionales

Al principio, las autoridades estatales se mostraron escépticas sobre la autonomía del archipiélago, que desembocó en una marcada necesidad de controlar la región. Con el tiempo, esta necesidad disminuyó y el Estado adoptó una actitud más favorable hacia las reformas y la ampliación de la autonomía. Las relaciones mejoraron significativamente después de la Segunda Guerra Mundial y la Ley de Autonomía de 1951, que incluyó diversas reformas, marcó un gran avance en esa dirección (Palmgren, 2023:20). Aun con todo, han persistido tensiones significativas. Por ejemplo, Åland obtuvo el derecho a elaborar su propio presupuesto recién en 1991, mediante la Ley de Autonomía de ese mismo año, pero sus demandas de un régimen tributario propio no fueron atendidas. Asimismo, la solicitud de disponer de un escaño propio en el Parlamento de la UE ha generado incomprensión y no se ha materializado (Palmgren, 2023).

Como es natural, la división de los poderes legislativos y ejecutivos entre el Estado y Åland no se halla exenta de problemas en la práctica: "Los problemas pueden ser, en primer lugar, de naturaleza estrictamente legal, causados por la dificultad para el legislador de manifestar una clara división de poderes. Pero también, en segundo lugar, los problemas pueden surgir más o menos por causa de opiniones más o menos políticas, acerca de los límites de la autonomía, o cuando aparecen nuevas cuestiones, no previstas por el legislador" (Lauri Hannikainen, 2013: 81). La última palabra en estas materias la tiene el Tribunal Supremo y el Tribunal Administrativo Supremo, que son las instancias más altas (art. 3 CF), puesto que no existe una jurisdicción constitucional. Como se dirá, si bien no ejerce funciones propiamente jurisdiccionales, las propuestas legislativas regionales sobre las que se plantean dudas de constitucionalidad meritan la intervención del Comité de Derecho Constitucional del Parlamento (art. 74 CF). Este comité, además, puede emitir observaciones a otros comités parlamentarios respecto a la conformidad de las propuestas legislativas con la Ley de Autonomía (Palmgren, 2023: 35).

La supervisión de la actividad legislativa regional y la potestad de veto presidencial

Como ya se ha dicho en otro momento, el artículo 19 de la Ley Nro. 16.8.1991/1144 prevé que, para la aprobación de una nueva ley regional, ésta deba ser enviada antes al Ministerio de Justicia y a la Delegación ålandesa. Si hay desacuerdo, la Delegación

ålandesa debe emitir su dictamen, y si estima que el Parlamento de Åland ha excedido sus competencias legislativas, el Ministerio de Justicia debe pedir la opinión del Tribunal Supremo. Ambas opiniones, la de la Delegación y la del Tribunal Supremo, constituyen la base de la decisión final, que corresponde al presidente de la República. En otras palabras, Åland tiene el control de la ley en la primera parte del proceso, cuando es iniciada, controlada y aceptada localmente. Después, "es sometida a prueba por el Tribunal Supremo de Finlandia, que determina tanto si la ley es aplicable dentro de la CF como si cae dentro del autogobierno" (Hughes, 2021:43). Por otra parte, las leyes adoptadas por el Parlamento de Åland son remitidas al presidente de Finlandia, que tiene derecho de veto en dos casos: (a) si el Parlamento ha excedido su autoridad legislativa, y (b) si el proyecto de ley afectaría la seguridad interna o externa de Finlandia.

La evaluación por el Comité Constitucional

En la práctica, la responsabilidad de controlar *ex ante* la constitucionalidad de las propuestas legislativas regionales —que no así las estatales— que afectan al régimen autonómico insular recae en el Comité Constitucional. No obstante, no todos los proyectos de ley son remitidos al Comité Constitucional, pues no deja de ser voluntario. En consecuencia, no puede decirse que exista un control preventivo exhaustivo, si bien es constatable un mayor celo con los proyectos de legislación de la autonomía, más frecuente y rigurosa, antes de ser aprobada por el presidente. En las últimas décadas, este control se ha ampliado para abarcar la relación entre la legislación de Åland y la legislación de la UE. En algunos casos, este proceso de control ha ido más allá del examen estricto de las competencias para incluir los objetivos y contenidos materiales de la legislación de Åland. Como resultado, se ha incrementado el número de leyes y regulaciones de Åland que han sido bloqueadas debido a su incompatibilidad con la legislación de la UE y la CF (Lindström, 2018:37).

El control por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa

De acuerdo con el artículo 98 CF, el Tribunal Administrativo Supremo y los tribunales administrativos regionales son los tribunales generales de derecho administrativo. El artículo 25 de la Ley Nro. 16.8.1991/1144 se refiere al control ejercido por la jurisdicción contencioso-administrativa sobre la actuación de los órganos de autogobierno y sus disposiciones reglamentarias en el siguiente orden: a) El inciso primero del artículo 25

atribuye al Tribunal Administrativo de Åland el conocimiento de las apelaciones contra decisiones de las autoridades bajo el Gobierno de Åland. No obstante, la normativa del territorio puede establecer que las decisiones en asuntos administrativos tomadas por autoridades bajo el Gobierno de Åland, que no estén relacionadas con impuestos o tarifas, así como las resoluciones de autoridades municipales en materias bajo la competencia del territorio, sean apelables ante el Gobierno de Åland en lugar del Tribunal Administrativo de Åland; b) las apelaciones que cuestionen la legalidad de las decisiones adoptadas por el Gobierno de Åland pueden ser llevadas ante el Tribunal Supremo de Administración, que actúa como la instancia superior encargada de garantizar el cumplimiento de la legalidad y resolver disputas administrativas en última instancia; y c) en materia de pensiones, las decisiones adoptadas por el Gobierno de Åland pueden ser apeladas ante el Tribunal de Seguros, que es la instancia especializada encargada de resolver controversias relacionadas con este ámbito.

3.4.6. La relación de asistencia entre las autoridades nacionales con las autoridades regionales

La organización de la singular asociación política entre Åland y Finlandia implica, más allá de las lógicas tensiones que se han descrito, la necesidad de cooperar entre ambas para promover activamente un desarrollo del autogobierno basado en la atención de sus necesidades. Hay que tener en cuenta que la región se encarga de las tareas administrativas dentro de su área de competencia, y que la administración estatal en Åland es relativamente pequeña. Además, algunas tareas estatales no se gestionan localmente en Åland, sino de manera central desde el lado nacional (Palmgren, 2023).

El deber de asistencia de las autoridades estatales

La ley de autonomía contempla la obligación de las autoridades estatales de asistir a las autoridades del territorio y fomentar su autonomía (art. 31) y otros preceptos, por ejemplo, el artículo 19, estipula que antes de que el presidente o el Gobierno de Finlandia emita normas que sean de especial importancia para Åland, debe contarse con la opinión del Gobierno de Åland. La idea es que las normas relativas a Åland deban incluirse en la ley cuando lo requieran las condiciones de Åland. Sin embargo, esas disposiciones especiales

rara vez se incluyen en las leyes del Parlamento finés, aspecto a menudo lamentado por los políticos y responsables ålandeses.

El deber de fortalecimiento de la autonomía y de prestar información

Además de la obligación de brindar apoyo, las autoridades estatales tienen la responsabilidad de fomentar y fortalecer la autonomía de las autoridades del territorio. Esto implica proporcionar recursos, conocimientos y asesoramiento técnico para capacitar a las autoridades del territorio en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, las autoridades estatales deben promover la participación de las autoridades del territorio en la toma de decisiones que afecten a su jurisdicción, garantizando que sus voces sean escuchadas y tenidas en cuenta (art. 30).

La obligación de asistencia no solo implica una respuesta activa a las solicitudes de ayuda por parte del gobierno de Åland, sino también la anticipación y prevención de posibles desafíos y dificultades que puedan surgir en el ejercicio de las funciones autónomas. Las autoridades estatales deben estar dispuestas a colaborar de manera proactiva, estableciendo canales de comunicación efectivos y compartiendo información relevante para el desarrollo y éxito de las autoridades del territorio. Asimismo, es fundamental que las autoridades estatales reconozcan y respeten la autonomía de las autoridades del territorio, evitando interferencias indebidas en sus decisiones y respetando su capacidad para ejercer sus funciones de acuerdo con las leyes y regulaciones establecidas (art. 30).

Las relaciones interorgánicas: el rol del Gobernador y de la delegación

Por otra parte, el Gobernador suele ser el presidente de la delegación de Åland y también es el jefe de la agencia gubernamental estatal en Åland, además de en ocasiones representar al presidente de la república. Pertenece a la delegación de Åland como un órgano consultivo con representantes de la región y del estado. La delegación emite opiniones sobre las leyes regionales y la interpretación de la ley de autonomía, y toma ciertas decisiones relacionadas con las relaciones económicas entre la región y el estado (Palmgren, 2023). En materia de autonomía territorial, el presidente de la República toma decisiones de acuerdo con el artículo 58 CF. El Ministerio de Justicia presenta los asuntos de autonomía al Consejo de Estado, mientras que los temas económicos del territorio son gestionados por el Ministerio de Finanzas. Además, el Consejo de Estado designa como

ponentes a personas con experiencia en autonomía de Åland para tratar estos asuntos (art. 34).

La consulta estatal previa

Corresponde a las autoridades estatales consultar al gobierno territorial en temas claves de la administración. Estas consultas son obligatorias para permisos de comercio marítimo con embarcaciones extranjeras, restricciones de velocidad en canales de navegación, asuntos de tráfico aéreo de especial importancia, y decisiones de traslado de archivos fuera del territorio. Asimismo, el Banco de Finlandia y las autoridades de importación agrícola y pesquera deben consultar al gobierno territorial cuando sus decisiones puedan impactar la economía, el empleo o las industrias locales (art. 30.1 Ley Nro. 16.8.1991/1144). Por ello, al designar cargos estatales en el territorio, se prioriza que los empleados posean conocimiento de las condiciones locales o residan en Åland.

Los asuntos relacionados con la Unión Europea y las obligaciones internacionales. El Consejo Nórdico

Las relaciones con la Unión Europea

De acuerdo con el artículo 59.a de la Ley Nro. 16.8.1991/1144, el Gobierno Regional tiene derecho a participar en la preparación, junto con el Gobierno de Finlandia, de las posiciones nacionales respecto a las decisiones de la UE que le afecten, en la medida de que la competencia para tomar decisiones recaiga en la región según la ley, o si el asunto tiene una importancia especial para el territorio. En casos donde las posiciones del territorio y del Estado no puedan ser coordinadas, el territorio puede solicitar que su posición sea comunicada junto con la de Finlandia a las instituciones de la Unión Europea. Además, si una decisión de la UE afecta la aplicación de la política común en Åland, el Gobierno del territorio formulará la posición de Finlandia en lo que respecta a su competencia.

El Gobierno de Åland debe ser informado sobre la preparación de estos asuntos y, a petición, se le debe permitir participar en el trabajo de la delegación de Finlandia cuando se preparen asuntos dentro de su competencia en la UE. Asimismo, el Parlamento de Åland puede presentar al *Eduskunta* (Parlamento finlandés) una opinión sobre la compatibilidad de un proyecto legislativo de la UE con el principio de subsidiariedad en

áreas de competencia territorial, y esta posición debe ser comunicada a las instituciones de la UE.

La acción exterior. La participación en el Consejo Nórdico.

En el ámbito exterior Åland tiene una presencia internacional limitada y escasa visibilidad en organizaciones internacionales. Aunque en el pasado fue reconocido como un modelo exitoso de resolución de conflictos, el interés internacional en Åland ha disminuido con el tiempo. La autonomía carece de capacidad para celebrar tratados internacionales y su participación en comités internacionales es limitada. Sin embargo, en el marco de la cooperación nórdica, Åland tiene derecho a participar en el Consejo Nórdico[51] junto con las Islas Feroe y Groenlandia.

Por otro lado, el artículo 58 prevé que Gobierno del territorio pueda solicitar a la autoridad competente iniciar negociaciones sobre tratados u otras obligaciones internacionales, y ser informado de las negociaciones en temas de su competencia. Si estas negociaciones tienen una relevancia especial para el territorio, el Gobierno deberá ser informado oportunamente y podrá participar si existen razones justificadas. La entrada en vigor de obligaciones internacionales, si un tratado celebrado por Finlandia incluye disposiciones que afectan a la competencia del territorio, solo tendrán efecto si el Parlamento de Åland las aprueba mediante una disposición legislativa. En caso de conflicto, la disposición entrará en vigor solo si éste la aprueba con una mayoría de dos tercios y el *Eduskunta* adopta la ley siguiendo el procedimiento establecido en la Constitución para la implementación de obligaciones internacionales. Sin embargo, si la disposición afecta únicamente al idioma en que las autoridades del territorio se comunican con extranjeros, el proyecto de ley se tramitará mediante el procedimiento legislativo ordinario en el *Eduskunta*.

3.4.7. La autonomía económica y financiera

La Constitución de Finlandia se ocupa más de la organización territorial del Estado que del sistema de financiación. El Estado establece impuestos en Åland igual que en otras partes de Finlandia. Åland no posee el derecho de autotaxación. El principio de

[51] El Consejo Nórdico compuesto por Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia, así como territorios autónomos de las Islas Feroe, Groenlandia y las Islas Åland busca estrechar lazos y acercar intereses de cooperación entre los países y territorios con presencia en la región del Ártico.

solidaridad está presente, aunque no de manera explícita, integrado en los principios que rigen la relación entre el Estado y sus diferentes regiones. En concreto, la Constitución asegura el desarrollo de la sociedad y sus condiciones de vida (art. 2). Esto es especialmente visible en el sistema de financiación de Åland y en la distribución de recursos estatales, que buscan asegurar una igualdad de oportunidades y de servicios públicos en todas las regiones de Finlandia.

Principios del modelo de financiación: áreas fiscales bajo jurisdicción de Åland, la reasignación de recursos a cargo de la Hacienda estatal y la compensación por gastos extraordinarios

La financiación de Åland se rige por el principio de autonomía económica (Capítulo 7 de la Ley Nro. 16.8.1991/1144). Ello quiere decir que, pese a que como se ha dicho el Parlamento de Åland asume la responsabilidad de aprobar el presupuesto territorial, conforme a las disposiciones detalladas que se emiten mediante una ley específica del territorio Åland también dispone de instrumentos financieros propios: impuestos propios y toma de préstamos y emisión de bonos con el fin de atender las necesidades que surjan en el ámbito de su autogobierno (art. 44). Las autoridades ålandesas tienen derecho de establecer el impuesto adicional sobre la renta y un impuesto temporal sobre los ingresos atribuidos al territorio, permitiendo así ajustar la carga fiscal conforme a las necesidades económicas locales.

También regula los impuestos sobre actividades comerciales y de entretenimiento que se realicen dentro del territorio, asegurando que estos contribuyan al desarrollo local. Además, tiene competencia sobre los impuestos asignados a los municipios (art. 18.5 Ley Nro. 16.8.1991/1144). La tributación municipal es el área de fiscalidad más significativa que controla el Parlamento de Åland. El territorio goza de un régimen especial de exención de impuestos, que le otorga los mismos derechos en esta materia que al Estado.

Una fuente extra de ingresos para el Parlamento de Åland es la Compañía de Juegos de Åland (*Ålands penningautomatförening r.f.*) o PAF, la cual ha financiado durante muchos años el tercer sector de Åland (actividades sociales y comunitarias sin ánimo de lucro) a través de los ingresos generados por su negocio de juegos de azar. PAF también ha contribuido en cierta medida financieramente al presupuesto de la autonomía. PAF ha

logrado desarrollar exitosamente juegos de azar en línea y opera tanto a nivel nacional como internacionalmente (Lindström, 2018:42).

A estos efectos, un elemento importante es la Agencia Estatal de Åland que depende del Ministerio de Finanzas. Esta Agencia tiene su sede en Mariehamn y es una autoridad tanto estatal como regional. La agencia se encarga en Åland de las tareas estatales que se le han asignado específicamente. El Gobernador de Åland es el jefe de la agencia. La agencia se encarga de la Agencia Tributaria (Palmgren, 2023).

Dado que el territorio no puede financiar completamente sus propios servicios, el Estado devuelve recursos al territorio a cambio de las funciones asumidas desde el Estado. Así, las reasignaciones anuales al territorio de Åland son transferencias de fondos que el gobierno finlandés realiza cada año a Åland para cubrir los gastos de autonomía. Este sistema fue establecido por el *Comité Olsson* y se basó en un promedio de los pagos estatales a Åland entre 1978 y 1982 en relación con los ingresos del presupuesto estatal (Lindström, 2018:41). Estas "reasignaciones" son fundamentales para que Åland financie sus funciones públicas y mantenga su autogobierno económico (art. 45.) Más del 70 por ciento del presupuesto, proviene de fondos transferidos por el estado (Parlamento de Åland. S. f.).

Estas se determinan multiplicando los ingresos reportados en las cuentas del Estado cada año (excluyendo ciertos impuestos y préstamos estatales) por un factor específico de relación. En el cálculo también se considera la evolución de la población de Åland en relación con la población total de Finlandia desde el 31 de diciembre de 2020; si la proporción de población de Åland aumenta, la cantidad asignada incrementa, y si disminuye, se reduce. La reasignación se realiza retrospectivamente, al finalizar cada año, mediante anticipos mensuales (art.46). Con la última modificación de la Ley de Autonomía, la base de liquidación se ha fijado en un 0,47 por ciento, aunque ahora se puede modificar más fácilmente por parte del Parlamento con el consentimiento del *Lagting* (Parlamento de Åland. S.f.). Esta base puede modificarse si la estructura de ingresos y gastos del Estado sufre alteraciones significativas, como reformas fiscales, privatizaciones o cambios en la contabilidad neta, ya que estos factores afectan el cálculo de la reasignación (art. 47).

El incremento de la base de reasignación ocurre en situaciones donde los gastos de Åland aumentan debido a circunstancias específicas: la transferencia de nuevas competencias legislativas al territorio; la asunción de tareas administrativas estatales sin cobertura de costos; acuerdos para que Åland gestione actividades de interés nacional; costos adicionales para alcanzar los objetivos de autonomía; o la aparición de gastos imprevistos en su administración. En cambio, la base se reduce si el Estado asume tareas administrativas que anteriormente realizaba Åland, siempre que esos costos no se cubran por otros medios.

Finalmente, la autonomía financiera del territorio de Åland cuenta con mecanismos para enfrentar gastos extraordinarios y circunstancias excepcionales. Ante situaciones financieras que sobrepasen las capacidades presupuestarias del territorio, el Parlamento de Åland puede solicitar asignaciones adicionales para cubrir estos gastos. Estas asignaciones, gestionadas a través de la Delegación de Åland, deben destinarse exclusivamente a tareas dentro de la competencia legislativa local (art. 50). En casos excepcionales, Åland también recibe aportes con fondos estatales para mitigar perturbaciones económicas significativas o cubrir costos asociados a desastres naturales, accidentes nucleares, derrames de petróleo o eventos similares, siempre que no sea razonable que el territorio asuma dichos costos por sí mismo (art. 51 Ley Nro. 16.8.1991/1144). La asignación presupuestaria adicional se aplica en la práctica para inversiones únicas y de gran envergadura en infraestructura, que se considera que Åland no puede asumir de manera razonable (Lindström, 2018:42). Un ejemplo es el cable submarino de alta tensión que conecta Åland con Suecia y posteriormente con Finlandia.

Tabla 6. Elementos de la autonomía del Archipiélago de Åland.

Región Insular Autónoma	Organización territorial del poder en Finlandia	Características principales de su autonomía	Instrumentos normativos internos	Sistemas institucionales de autogobierno	Distribución de competencias	Control del Estado	Relaciones institucionales y de colaboración	Relaciones económico financieras
Islas Åland	○ Estado unitario (art. 4 CF). ○ Reconocimiento de autonomía insular (art. 120)	○ Historia (parte de Suecia hasta 1809). ○ Lengua Propia (25 mil sueco hablantes). ○ Autoridades propias (Gran Ducado autónomo de Finlandia). ○ Característica geográfica, insularidad ultraperiferica (500 kilómetros de distancia de Finlandia continental.	○ Ley de Autonomía de Åland No. 16.8.1991/1144, promulgada el 16 de agosto de 1991. ○ Reglamento del Parlamento de Åland (2015:87). ○ Ley de Adquisición de Tierras de Åland (3/75).	○ El Parlamento de Åland o Lagting (elecciones inmediatas y secretas en las que el derecho de voto es universal) (art. 13. Ley No. 16.8. 1991/1144). ○ El Primer Ministro o Lantråd (elegido por el Parlamento de Åland) (art. 18.1. Ley No. 16.8. 1991/1144). ○ El Gobierno de Åland (funciones ejecutivas y administrativa). ○ Gobernador (designado por	○ CF no contiene lista de competencias para Åland. . ○ La Ley de autonomía establece las materias con competencias (Ley No. 16.8.1991/1144). administración y función pública (art. 18.1), la protección de pensiones para los empleados y los funcionarios (art. 18.2a). los símbolos (la bandera y el escudo del territorio y su uso), barcos comerciales,	○ No jurisdicción constitucional. Control exante Comité de Derecho Constitucional del Parlamento (No obligatorio) . ○ Jurisdicción contencioso - administrativa (art. 25 Ley Nro. 16.8.1991/1144). ○ Veto presidencial (art. 19 Ley Nro. 16.8.1991/1144)	○ CF no establece mecanismos de relaciones. ○ Obligación autoridades estatales de asistir (art. 31 Ley No. 16.8.1991/1144). ○ Relaciones Inter orgánicas(Gobernador y de la delegación) (art. 34). ○ Posiciones nacionales respecto a las decisiones de la UE (art. 59.a). ○ Participación en el Consejo Nórdico. (art.58).	○ CF no reconoce autonomía. ○ Potestad estatal excluisiva: Aland no tiene autonomía. ○ Subvenciones a cargo hacienda estatal y gastos extraordinarios (art.51 Ley No. 16.8. 1991/1144).

				el Presidente de la República). (art. 52 de la Ley Nro. 16.8.1991/1144).	de pesca (art. 18.3); impuestos (art. 18.5); orden público y la seguridad, (art. 18.6). construcción y la planificación (art. 18.7); cultura, ambiente y deporte, protección de la naturaleza y el medio ambiente, el turismo, y los derechos sobre el agua. (art. 18.9-14).			

Fuente: Elaboración propia

3.5. El territorio autónomo de Groenlandia en el Reino de Dinamarca

3.5.1. Groenlandia en la Constitución del Reino de Dinamarca de 1953

Groenlandia es la isla más grande del mundo, con una superficie de 2.166.086 km2, pero cuenta con una población de aproximadamente 56.900 habitantes. El 85% de la isla está cubierta por hielo y no hay asentamientos humanos en esa área. La capital es Nuuk ("Godthaab" en danés), que tiene alrededor de 16.000 habitantes. La economía de esta isla se basa principalmente en la pesca, que representa el 85% de las exportaciones totales de la región. Posee una cultura rica en mitología, además de idioma propio, el groenlandés (Díaz Polanco, 1997).

Desde el punto de vista de su organización territorial, Dinamarca es un Estado unitario, aunque se halla administrativamente descentralizado en favor de entes locales como los municipios, que operan bajo el principio de autoadministración bajo la supervisión estatal (art. 82). No obstante, Dinamarca cuenta con dos territorios insulares autónomos, Groenlandia y las Islas Feroe, que disponen de un régimen especial de autogobierno. Si bien la Constitución danesa no contiene una regulación explícita, indirectamente el artículo 32 prevé la posibilidad de establecer reglas particulares sobre la entrada en vigor y expiración de los mandatos parlamentarios y el 42 estipula que una ley regulará las normas para organizar un referéndum, incluida su celebración en dichas islas, y el artículo 86 dispone que una ley especial determinará la edad mínima para votar.

El surgimiento de la autonomía de Groenlandia

La isla de Groenlandia fue colonizada en 1721 y durante el siglo XVIII y gran parte del siglo XIX estuvo bajo la exclusiva administración del Gobierno danés. Sin embargo, a mediados del siglo XIX, se establecieron asambleas elegidas y se designaron administradores locales para gestionar los asuntos de la región. Con el tiempo se crearon consejos locales y provinciales, encargados de la administración de la asistencia social y del mantenimiento del orden público, además de estar facultados para presentar propuestas a las autoridades de Dinamarca sobre asuntos de interés común.

Ya en el siglo XX, en el periodo entre 1945 y 1954, Groenlandia fue considerada un territorio no autónomo bajo el Capítulo XI de la Carta de las Naciones Unidas, lo que implicaba que Dinamarca debía presentar informes periódicos sobre la situación del

territorio a los órganos competentes de la ONU sobre descolonización. Sin embargo, en 1954, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció la integración de la isla en el Reino de Dinamarca y cesó la presentación de informes. Los consejos locales fueron reemplazados por concejos municipales y por un consejo provincial conjunto (1951), cuya función principal era asesorar al Gobierno danés y tenían responsabilidades limitadas en los asuntos de Groenlandia (Naciones Unidas, 2009).

En la década de 1970, se produjo una transferencia de funciones del Gobierno danés a las municipalidades de Groenlandia. En 1973 se estableció una Comisión Danesa-Groenlandesa para la Autonomía Política con el objetivo de considerar la posibilidad de celebrar un Acuerdo de Autonomía dentro del marco del Reino de Dinamarca, teniendo en cuenta el ingreso de Dinamarca en la CE (hoy UE). La formación de esta Comisión fue influenciada por tres factores clave: en primer lugar, la tarea de reforzar los vínculos entre la isla y el Estado central para mantener unidas las dos partes del Reino; en segundo lugar, hallar una solución conjunta a las limitaciones de mano de obra cualificada; en tercer término, establecer acuerdos que estuvieran en conformidad con la Constitución danesa (Tardif, 2008: 289).

Después de varios años de negociaciones, se aprobó el Acuerdo de Autonomía para Groenlandia en 1979. Este acuerdo le permitió asumir poderes legislativos y ejecutivos en asuntos de gobierno propio, otorgándole responsabilidades en áreas como la administración interna, los impuestos, la pesca, la caza, la agricultura, el bienestar social, la educación, la cultura, el comercio, la salud y la protección del medio ambiente (Naciones Unidas, 2009: 3-4). Fue el primer instrumento que permitía a Groenlandia asumir poderes legislativos y ejecutivo con respecto a cuestiones de gobierno propio. Este Acuerdo de Autonomía se plasmó en una Ley de Autonomía, dos décadas más tarde, cuando Groenlandia ya había asumido y ejercido responsabilidades por medio de su Gobierno Autónomo, que reformó por completo al Acuerdo de Autonomía de 1979, obteniendo incluso el derecho a su autodeterminación, un extremo que se remonta a los trabajos de la Comisión Danesa-Groenlandesa para la Autonomía Política. Finalmente, hay que tener en cuenta que cuando Dinamarca dejó de ser miembro de la UE en 1985 (ingresó en 1973), Groenlandia obtuvo un estatuto especial en virtud del acuerdo de países y territorios de ultramar.

3.5.2. La Ley de Autogobierno de Groenlandia de 2009 y el derecho a la autodeterminación

En Dinamarca, la Constitución se erige como la norma suprema que rige en todo el territorio del Reino (art. 1), garantizando su preeminencia sobre el resto del marco jurídico. No obstante, no define explícitamente la jerarquía de la Ley de Autonomía de Groenlandia. Sin embargo, su promulgación sugiere que cuenta con un rango similar al constitucional, dado que el artículo 42.1 establece el procedimiento legislativo, permitiendo que, tras la aprobación de un proyecto de ley por el Folketing, un tercio de sus integrantes solicite, en un plazo de tres semanas, su sometimiento a referéndum.

La Ley de Autonomía de Groenlandia (Ley No. 473 del 12 de junio de 2009), que como se ha dicho reformó por completo el Acuerdo de Autonomía de 1979 vino precedida de un referéndum celebrado el 25 de noviembre de 2008, en que el 75,5 % de la población votó a favor del autogobierno, mientras que el 23,6 % votó en contra. El nuevo estatuto entró en vigor el 21 de junio de 2009. La Ley, basada en un acuerdo entre el Gobierno de Groenlandia y el danés como socios iguales consolidó una nueva etapa en la autonomía de Groenlandia e incorporó principios del derecho internacional en la relación entre ambos gobiernos. Así, en su preámbulo declara que "la población de Groenlandia es un pueblo conforme al derecho internacional con derecho a la libre determinación", conforme a lo establecido en la Carta de las Naciones Unidas de 1945 (art. 1.2) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (art. 1).

Con todo, pese a ese respaldo el objetivo de la Ley no era la independencia sino el fortalecimiento del estatus especial de Groenlandia dentro del Reino, con el fin de profundizar su autonomía política. No obstante, en el artículo 21 existe la cláusula de independencia/secesión de Groenlandia que debe pasar por aprobación del Parlamento nacional. Para ello, la Ley No. 473 del 12 de junio de 2009 contiene un articulado que comprende nueve capítulos relativos a la organización administrativa y su funcionamiento, de los cuales, el primero, va destinado a los órganos autónomos; el segundo a las competencias de dichos órganos; el tercero a las relaciones económicas entre las autoridades de Groenlandia y el gobierno danés; el cuarto, a las relaciones exteriores;

el quinto, a la cooperación entre las autoridades de autogobierno de Groenlandia y las centrales del reino.

3.5.3. Las autoridades de Groenlandia y la jurisdicción

La Ley de autonomía creó un sistema institucional "cuasi parlamentario tipo danés" (Tardif, 2008:298). En efecto, según la Ley No. 473 (art. 1), los órganos de autogobierno son: 1) el Parlamento groenlandés (*Landsting)*; y 2) el Gobierno de Groenlandia (*Landsstyre)*. El gobierno danés posee en este territorio un importante representante: el Alto comisionado (*Rigsombudsmand*). La Ley del Parlamento No. 26 del 18 de noviembre de 2010 (Ley No. 26) sobre el Parlamento (*Inatsisartut*) y el Gobierno (*Naalakkersuisut*) regula las funciones internas de estos dos órganos.

El Parlamento groenlandés

El régimen parlamentario se fundamenta en la división de responsabilidades y poderes entre el parlamento (*Inatsisartut*) y el gobierno (*Naalakkersuisut*). El capítulo II de la Ley nº 26 regula el *Inatsisartut*. Éste está compuesto por 31 miembros elegidos a través de un proceso democrático basado en elecciones generales, directas y secretas, con una duración de mandato de cuatro años[52]. Estos representantes mantienen sus cargos hasta la realización de nuevos comicios, garantizando la continuidad en sus funciones. Las normas que rigen el proceso electoral se hallan plasmadas en una ley específica aprobada por el propio *Inatsisartut*, asegurando un marco legal claro y adecuado para su funcionamiento. El sistema de partidos en Dinamarca y Groenlandia presenta plataformas ideológicas comparativamente similares, lo que explica que los representantes de Groenlandia en el Parlamento danés se integren generalmente en los mismos partidos que operan en Dinamarca (Tardif, 2008: 300).

[52] En Groenlandia, se practica la democracia representativa, donde los ciudadanos tienen una influencia directa en el gobierno a través de la elección del Parlamento groenlandés. Los miembros elegidos del parlamento actúan como representantes de los votantes y toman decisiones basadas en sus propias convicciones. Todo esto sugiere la conclusión de que, aunque los cuerpos legislativos y ejecutivos de Groenlandia sean oficialmente no-indígenas en términos legales, los elementos "nativos" serán constantemente integrados en estas instituciones debido a la presencia continua de la cultura Inuit a nivel funcional. En teoría, la presencia de representantes de los Inuit, provenientes de las comunidades Inuit, en estos órganos debería aumentar su legitimidad ante la población (Tarif, 2008:303).

Este Parlamento tiene un presidente, cuatro vicepresidentes y un secretario, todos elegidos por sus miembros y se organiza en comités tanto estatutarios como permanentes, que realizan tareas específicas dentro de su área de especialización: Comité de Reglamento Interior, Comité de Prueba Electoral, Comité Jurídico, Comité de Finanzas e Impuestos, Comité de Política Exterior y de Seguridad, Comité de Auditoría, Comité de Pesca, Caza y Agricultura, Comité de Negocios y Materias Primas, Comité de Familia y Salud, Comité de Cultura, Investigación e Iglesia, y Comité de Conservación y Medio Ambiente.

De acuerdo con la Ley No. 26 el estatus de los miembros del Parlamento es determinado por el mismo, quien decide si alguno de ellos ha perdido su elegibilidad. Los miembros del Parlamento están únicamente obligados por sus propias convicciones en el ejercicio de sus funciones. En cuanto a las prerrogativas, ningún miembro del Parlamento podrá ser responsabilizado fuera de él por sus declaraciones dentro del mismo, sin el consentimiento del Parlamento. Asimismo, ningún miembro podrá ser procesado ni privado de libertad sin el consentimiento del Parlamento, salvo que haya sido sorprendido en flagrante delito (art. 6).

Una vez conformado, el Parlamento se reúne dentro de un plazo máximo de 45 días tras la celebración de elecciones, siendo convocado por el miembro con mayor antigüedad en el órgano; en caso de igualdad, el de mayor edad asume esta función[53]. Este mismo miembro dirige las sesiones hasta que se confirme la elección y se designe la Mesa. El quórum se alcanza con la presencia de al menos la mitad de los miembros, y las decisiones requieren la aprobación de la mayoría de votos emitidos por los presentes. De manera excepcional, y en situaciones urgentes, se permite la realización de reuniones electrónicas si la Mesa lo considera necesario. Las sesiones son públicas, aunque se pueden tratar asuntos a puerta cerrada si así lo decide el órgano o el presidente de la sesión. Los debates se desarrollan en groenlandés, con posibilidad de uso del danés para quienes no dominen el idioma, asegurándose la interpretación y publicación en ambas lenguas. El Comisionado del Reino tiene derecho a participar en las reuniones públicas. El *Inatsisartut* se

[53] El Parlamento groenlandés se reúne al menos dos veces al año en sesiones regulares, con posibilidad de convocar sesiones extraordinarias. Fuera de estas sesiones, se dedica al trabajo político, la preparación de reuniones y la labor de comités, que operan todo el año. Entre los comités, tres son obligatorios por ley: Finanzas, Auditoría y Política Exterior y de Seguridad. Además, debe establecerse un comité para revisar la elegibilidad de candidatos y uno de Política Judicial. Otros comités pueden ser creados anualmente según se requiera, encargándose principalmente de analizar proyectos de ley, supervisar el cumplimiento normativo y mantenerse actualizados en sus áreas.

reúne también cuando lo considere necesario el presidente, el mandatario del *Naalakkersuisut* o la mitad de los miembros, y durante una sesión ordinaria se fija la fecha de la siguiente.

En el marco de las funciones electivas, el Parlamento tiene la responsabilidad de elegir a los miembros del Gobierno. También están previstos mecanismos de exigencia de responsabilidad política (cap. 6), que contemplan que el Parlamento puede destituir al Gobierno, al Presidente o a miembros individuales del ejecutivo si pierden su confianza. En caso de destitución del Presidente, el Gobierno completo también será cesado. Si el Parlamento destituye a un miembro o al Gobierno en su totalidad, el Primer Ministro puede convocar elecciones anticipadas. Mientras tanto, ante la destitución, dimisión o convocatoria de elecciones, el Gobierno continuará en funciones hasta la designación de un nuevo Ejecutivo.

En ejercicio de la función legislativa, se pueden discutir y considerar proyectos de ley propuestos tanto por los miembros del Parlamento groenlandés como por el Gobierno de Groenlandia. Los proyectos de ley deben pasar por tres lecturas en la Cámara antes de su aprobación final. Además, se presentan mociones, que son propuestas para modificar las normas existentes, y pueden ser presentadas tanto por Gobierno de Groenlandia como por los miembros del Parlamento de groenlandés. Estas mociones se someten a dos lecturas en la Cámara antes de su adopción definitiva.

El Parlamento puede ejercerla en las áreas transferidas de conformidad al artículo 5 de la Ley No. 473, armonizándose con la función de confirmación y entrada en vigor prevista en el artículo 30, que prevé la confirmación por el Presidente dentro de las cuatro semanas posteriores a su aprobación final. El Gobierno tiene un plazo de ocho días tras dicha aprobación para decidir si la confirmación debe aplazarse hasta que la propuesta sea debatida en la siguiente sesión parlamentaria. Si la propuesta no se ajusta a esta prórroga, se desecha. Sin embargo, el Gobierno no puede posponer la confirmación de un proyecto de ley relacionado con asignaciones temporales o con la convocatoria de nuevas elecciones. Si no se dispone lo contrario, entra en vigor al comienzo del día siguiente y se publica. Dentro de la actividad legislativa se incluye también las propuestas de opiniones de Parlamento de groenlandés sobre la entrada en vigor de leyes danesas en

Groenlandia o la ratificación de tratados internacionales, las cuales solo pueden ser presentadas por Gobierno de Groenlandia.

Al margen de la función legislativa, el Parlamento también asume las características funciones de impulso y control mediante declaraciones presentadas por Gobierno de Groenlandia, para su debate en casos especiales, o los debates de investigación, que buscan discutir temas de interés público y obtener un pronunciamiento del Gobierno, así como con las preguntas dirigidas al gobierno autónomo y pueden ser formuladas por los miembros de Parlamento de groenlandés.

El Gobierno de Groenlandia y su Presidente

El Presidente del Gobierno de Groenlandia opera bajo el principio de que requiere el respaldo del Parlamento para mantenerse en el poder (Ley Nº 26). A su vez, los integrantes del Gobierno son designados por el Parlamento para el periodo legislativo en curso: el presidente del gobierno, elegido entre los miembros del parlamento por mayoría absoluta, debe presentar una propuesta con los candidatos nominados para conformar el ejecutivo, y su designación se realiza mediante una votación conjunta.

Desde las elecciones más recientes en 2021, el Gobierno de Groenlandia está compuesto por 11 departamentos, que son: el Departamento de la Oficina del Presidente, el Departamento de Finanzas y Asuntos Domésticos, el Departamento de Vivienda, Infraestructura e Igualdad, el Departamento de Recursos Naturales, el Departamento de Educación, Cultura, Deporte e Iglesia, el Departamento de Pesca y Caza, el Departamento de Agricultura, Autogobierno, Energía y Medio Ambiente, el Departamento de Salud, el Departamento de Asuntos Sociales y el Mercado Laboral, el Departamento de Niños, Juventud, Familia y Justicia, y el Departamento de Negocios, Comercio, Política Exterior y Cambio Climático (Ackrén, 2022:9).

En cuanto al estatuto de los miembros del Gobierno, la Ley nº 26 establece varios principios clave. En primer lugar, que aquellos que no formen parte del *Inatsisartut* deben cumplir con los requisitos de elegibilidad para ser elegidos en este órgano. Además, ocupar un cargo en el gobierno es una obligación cívica ineludible. Se tiene, además que la responsabilidad de los miembros se regula mediante una legislación específica aprobada por el parlamento. En cuanto a la organización interna, el presidente del

Gobierno tiene la responsabilidad de distribuir las competencias entre los miembros del gabinete. Asimismo, puede decidir relevar a cualquier miembro de sus funciones, lo que se comunica al *Inatsisartut*, generando los mismos efectos que una exoneración formal por parte de dicho órgano, tal como se establece en el artículo 27. En caso de que un miembro decida renunciar a su cargo, será el *Inatsisartut* quien determinará si acepta la solicitud.

3.5.4. Los ámbitos de competencia del Autogobierno de Groenlandia

La CD, de carácter abierto, permite al Parlamento danés legislar con gran flexibilidad al no estar limitado por una lista exhaustiva de competencias y distinguir entre niveles de gobierno. En este contexto de desregulación del reparto competencial, que se explica por el carácter unitario del Estado. la estructura de competencias del autogobierno de Groenlandia se fundamenta en la transferencia de poderes "subsidiarios" del Estado (art. 1 Ley No. 473), contenidas en un instrumento denominado Anexo (art. 2) (Tardif, 2008). Asimismo, Groenlandia puede asumir otras materias que afecten únicamente a sus asuntos internos, que no están explícitamente mencionadas en el anexo de la ley, bajo un acuerdo con gobierno danés (art. 4).

Con todo, el proceso de transferencia debe efectuarse observando algunos requerimientos como son la observancia de algunas disposiciones constitucionales que exigen que ciertas materias sean reguladas "mediante ley", "exclusivamente por ley" o "solo por ley", lo cual supone una reserva expresa a favor del legislador estatal. Así, por ejemplo, el artículo 27 de la Constitución, que establece que las normas relacionadas con la designación, destitución y otras circunstancias de los funcionarios deben establecerse mediante ley; el artículo 43, que establece que ningún impuesto puede ser creado, modificado o eliminado sino a través de ley; la letra l) del párrafo 1 del artículo 44, que establece que la naturalización de extranjeros solo puede llevarse a cabo por medio de ley; al artículo 61, que dispone que la organización del poder judicial debe ser regulada exclusivamente por ley; al artículo 66, que establece que la organización de la Iglesia nacional debe ser establecida mediante ley; y la letra l) del párrafo 1 del

artículo 73, que establece que la expropiación solo puede realizarse a través de ley. En este marco, el gobierno autónomo puede desarrollar tales competencias y el Ministro competente asegurarse del cumplimiento de los requisitos establecidos en la correspondiente ley habilitante de la delegación, si bien dispone de una libertad considerable para establecer las prioridades que deseen en sus tareas (Naciones Unidas, 2007). De igual manera, la CD dispone la promulgación de leyes especiales por para Groenlandia: como la elección de representantes al Folketing (art. 31.5 CD); entrada en vigor y expiración de los mandatos parlamentarios (32.5. CD); organización referéndum (art. 42.8 CD); debido proceso (art. 71.3. CD); edad mínima para votar (art. 86 CD).

De acuerdo con el Anexo (art. 2) de la Ley No. 473, se establece un conjunto de materias competencia del Autogobierno de Groenlandia, divididas en diferentes categorías que abarcan diversos aspectos de la vida social, económica y jurídica (art. 2-3). En lo que respecta al derecho civil, Groenlandia tiene potestad legislativa y responsabilidad sobre el derecho de las personas, el derecho de familia y el derecho de sucesiones. También sobre las sociedades mercantiles, la contabilidad y la auditoría, la propiedad intelectual y el derecho de autor, para permitir regular la protección de la creatividad y la innovación. En el ámbito de la justicia, Groenlandia asume además la competencia sobre temas como los servicios penitenciarios, la policía y la fiscalía, además de las partes relacionadas con el proceso penal. Y también le corresponde la administración de justicia, que incluye la creación de tribunales, y la competencia sobre el tribunal penal.

Otras áreas de competencia son las de tráfico marítimo y aéreo, con jurisdicción sobre los servicios marítimos de emergencia y seguridad basados en radio, el área de radiocomunicaciones y la aviación. Además, la iluminación de faros, las áreas de pilotaje, los naufragios y los objetos de naufragio y la seguridad en el mar. El gobierno autónomo también tiene competencia sobre la cartografía y la señalización marítima, contribuyendo a la seguridad y la gestión del tráfico marítimo en sus aguas. Además,

tiene responsabilidad sobre el medio ambiente marino y el área de recursos minerales, lo que implica la gestión de sus recursos naturales y la preservación de su entorno marino.

La acción exterior del Gobierno de Groenlandia

La Ley No. 473 otorga una significativa capacidad a Groenlandia para actuar en el ámbito internacional (cap. 4). Es así como tiene la posibilidad de actuar en asuntos internacionales relacionados con su propio territorio y en otras áreas transferidas por el Reino, pudiendo llevar a cabo negociaciones y celebrar acuerdos internacionales (*ius contraendi*) en nombre del Reino de Dinamarca, especialmente en temas que son de su interés exclusivo como el ámbito ambiental, laboral o los recursos naturales. Con todo, esta capacidad está sujeta a coordinación por el gobierno danés, no estándole permitido tampoco obligarse en el plano internacional en algunas materias como la seguridad, competencia exclusiva del Reino.

De igual manera, Groenlandia puede participar en Organizaciones Internacionales si permiten la membresía de entidades distintas a los estados, pudiendo solicitar su ingreso a través del gobierno danés y el *Naalakkersuisut*, siempre que se mantenga la coherencia con su estatus constitucional (art. 14). Groenlandia también dispone de la capacidad de designar representantes para que actúen en el exterior y representen los intereses de Groenlandia, lo que incluye la posible apertura de representaciones u oficinas, por ejemplo, en lugares clave como Bruselas, siempre actuando dentro de las representaciones del Reino de Dinamarca y ocupándose de asuntos que afectan exclusivamente a Groenlandia, como la política ambiental, los recursos naturales u otros temas relacionados. El gobierno danés puede colaborar con estos esfuerzos, cubriendo los gastos necesarios cuando se le solicite (art. 15).

Por otra parte, Groenlandia está obligada a cumplir con los acuerdos de derecho internacional y otras normativas internacionales que son vinculantes para el Reino (art.16). Esto significa que Groenlandia debe adherirse a los tratados y convenciones internacionales que comprometan al Reino de Dinamarca, a la vez que tiene autonomía en la gestión de sus propios acuerdos que se ajusten a sus competencias transferidas. Esto es especialmente importante en un ámbito como el de los recursos naturales, en el que

Groenlandia mantiene acuerdos bilaterales con otros estados como Islandia, Noruega y Rusia, así como con la UE[54] (Ackrén y Jakobsen, 2014:5).

3.5.5. Las relaciones entre el Autogobierno de Groenlandia y las autoridades del Reino

La participación del autogobierno de Groenlandia en la actividad legislativa estatal que le afecta

La Ley No. 473 contiene un apartado en el Capítulo 5 que se refiriere a la cooperación entre las autoridades de autogobierno de Groenlandia y las autoridades centrales de Dinamarca en relación con las leyes y regulaciones administrativas que comprenden o pueden afectar a Groenlandia. En él se prevé, por ejemplo, que las propuestas de ley del gobierno central que tengan un alcance que abarque a la isla o que puedan aplicarse a esta región deben ser remitidas al Gobierno de Groenlandia para su consideración antes de su presentación en el Parlamento danés (art. 17)[55]. El deber de presentación del Gobierno da al Gobierno Autónomo la oportunidad de ejercer influencia en relación con el proceso legislativo danés, de forma que las declaraciones del Gobierno Autónomo puedan dar lugar a la presentación de enmiendas a un proyecto de ley.

El deber de remisión se aplica sólo a los ámbitos que el Gobierno Autónomo de Groenlandia decide no asumir y al de los que no puede asumir. En el caso de proyectos de ley de importancia o alcance fundamental para Groenlandia, por ejemplo, cuando se lleven a cabo reformas importantes relativas a asuntos groenlandeses, el Gobierno Autónomo de Groenlandia, de acuerdo con la práctica habitual, participa en una fase anterior, posiblemente mediante un trabajo previo de comisión con la participación de representantes del Gobierno Autónomo de Groenlandia. También existen mecanismos de consulta y procedimientos de cooperación con el fin de proteger los intereses de Groenlandia en los proyectos de ley gubernamentales que tengan impacto en la región. Estos procedimientos de consulta también se aplican a regulaciones administrativas y proyectos de tratados (Naciones Unidas, 2007).

[54] La UE firmó el 29 de noviembre de 2023 en Bruselas un memorando de entendimiento con el Gobierno de Groenlandia relativo a una asociación estratégica para desarrollar cadenas de valor sostenibles de las materias primas (Comisión Europea, 2023).

[55] "1. Antes de que se presenten al *Folketing*, se presentarán al gobierno autónomo de las autoridades Groenlandia para comentarios. 2. El gobierno esperará los comentarios de las autoridades de autogobierno antes de presentar los proyectos de ley del gobierno al *Folketing* que contienen disposiciones que se aplican exclusivamente a Groenlandia o son de particular importancia para Groenlandia (…)" [la traducción es nuestra].

Por su parte, los acuerdos especiales relacionados con el relevante sector de las materias primas confieren conjuntamente al Estado y al Gobierno de Groenlandia la capacidad de tomar decisiones, lo que implica que ambas partes tienen el derecho de oponerse a políticas de desarrollo o resoluciones específicas que consideren inadecuadas y, en última instancia, de vetarlas. Esta dinámica resalta cómo Dinamarca y Groenlandia colaboran de manera estrecha en esta área (Naciones Unidas, 2007).

El Defensor del Pueblo de Groenlandia

El Defensor del Pueblo de Groenlandia desempeña un papel clave en la relación entre el autogobierno de Groenlandia y el Reino. Entre sus funciones principales, que transcienden a las de un *ombudsman* tradicional, se encuentran la presentación de informes periódicos a la Oficina del Primer Ministro, así como la participación en las reuniones de *Inatsisartut,* informando al Primer Ministro y otros ministerios relevantes. En el ámbito electoral, se encarga de la organización de elecciones en Groenlandia para el *Folketing*, así como de eventuales referendos decididos por el propio *Folketing*. También juega un rol activo en la planificación y ejecución de visitas a Groenlandia de la Casa Real, el *Folketing* y el gobierno, participando en las reuniones de negocios relacionadas con estos eventos.

Además, el Defensor del Pueblo se encarga de la tramitación general de los asuntos de derecho de familia, siguiendo procedimientos similares a los establecidos por las administraciones estatales en Dinamarca. Asimismo, tiene la responsabilidad de emitir permisos de residencia en tránsito para ciudadanos daneses que residen en Groenlandia y requieren acceso a la Base Aérea de Thule. También aborda resoluciones sobre denuncias relacionadas con el empadronamiento de población y propone honores reales, tales como órdenes de caballería, medallas e insignias de honor, en reconocimiento a diversas contribuciones y logros dentro de la sociedad groenlandesa.

La relación mediante fondos

El Fondo de Groenlandia, creado el 10 de diciembre de 2015, surgió de la fusión del Fondo Cultural Dinamarca-Groenlandia (5 de septiembre de 2005) y el Fondo Real de Groenlandia (28 de septiembre de 1974), con un capital inicial de aproximadamente 24.500.000 coronas, es administrado por un consejo de cuatro miembros (un representante del gobierno danés, uno del gobierno groenlandés y dos del parlamento groenlandés). Su objetivo es financiar iniciativas sociales, investigativas y culturales dentro y fuera de Groenlandia, promover las relaciones culturales con Dinamarca mediante intercambios, apoyo a instituciones, publicaciones y estudiantes groenlandeses en Dinamarca, así como brindar asistencia a afectados por desastres naturales en Groenlandia. Los fondos no sustituyen a las subvenciones estatales, pero pueden complementarlas.

3.5.6. El control estatal de la actividad legislativa y de los actos ejecutivos

Tribunal Supremo de Dinamarca y administrativos

Aunque Dinamarca no tiene un tribunal constitucional, el Tribunal Supremo de Dinamarca puede declarar inconstitucionales y nulas las leyes del Parlamento groenlandés. Por otro lado, los tribunales tienen la competencia para conocer y resolver todas las cuestiones relacionadas con los límites de las atribuciones de las autoridades públicas incluidas las de la región insular (art. 63.1 CD). Sin embargo, cuando una persona plantea una controversia de esta naturaleza ante los tribunales, ello no la exime de cumplir provisionalmente con las órdenes emitidas por las autoridades administrativas mientras se resuelve el litigio. La resolución de las disputas relativas a los límites de las atribuciones de las autoridades públicas puede ser encomendada a los tribunales administrativos. No obstante, en todos los casos, sus decisiones serán susceptibles de recurso ante el Tribunal Supremo de Dinamarca. La normativa aplicable a esta materia será determinada por la ley.

La vía negocial para la resolución de conflictos

El artículo 19 de la Ley No. 473 establece un proceso para resolver disputas entre las autoridades de autogobierno de Groenlandia y las autoridades centrales del Reino. Según este mecanismo, si surge una incertidumbre sobre las responsabilidades de las autoridades de autogobierno respecto a las centrales, el Gobierno tiene la facultad de someter la cuestión a un Consejo. Este Consejo está compuesto por dos miembros seleccionados por el Gobierno danés, dos representantes del Gobierno de Groenlandia y tres jueces del Tribunal Supremo, elegidos por su Presidente, uno de los cuales actuará como presidente del consejo. Si los cuatro miembros designados por ambos gobiernos logran un consenso, la cuestión se considerará resuelta. En caso contrario, serán los tres jueces quienes tomen la decisión final. Además, el Consejo tiene la autoridad para suspender cualquier promulgación o decisión pendiente hasta que se adopte una resolución definitiva.

La resolución de conflictos se percibe como un mecanismo crucial para establecer criterios oportunos y equitativos en relación con los obstáculos que puedan surgir entre el gobierno central y el gobierno de Groenlandia en el ejercicio de sus responsabilidades y funciones. Esta solución se desarrolla de manera directa a través de una Junta compuesta por un número igual de representantes de ambos gobiernos y con la participación de un órgano independiente e imparcial, como la Corte Suprema.

3.5.7. La autonomía económica, financiera de Groenlandia

La Constitución de Dinamarca no establece un régimen financiero para Groenlandia, por lo que este aspecto se regula en su ley de autonomía, la cual no otorga un alto nivel de autonomía. La economía de Groenlandia depende de dos cosas; la pesca, que representa el 95% de sus exportaciones, y de una subvención anual del gobierno danés, sin descuidar los ingresos que provienen de sus recursos naturales y mineros. El subsidio estatal totaliza 3.900 millones de coronas danesas (US$600 millones) y proporciona más de la mitad del presupuesto anual del gobierno de Groenlandia (BBC News, 2020). Los líderes políticos groenlandeses hace tiempo que han expresado un claro interés en evitar esa dependencia de los subsidios y de los ingresos procedentes de los recursos mineros e impulsar el

desarrollo sobre la base del sector pesquero industrial, para lo cual se han introducido embarcaciones pesqueras y plantas de procesamiento de pescado (Naciones Unidas, 2022).

Cada año el Parlamento groenlandés adopta un Presupuesto que determina las asignaciones gubernamentales (estado de ingresos) y cómo se deben gastar los fondos nacionales (estado de gastos). Si surge la necesidad de gastos imprevistos, el gobierno puede solicitar permiso al Parlamento groenlandés y el Comité de Finanzas decide si se pueden otorgar estos gastos adicionales. Posteriormente, el Parlamento groenlandés respalda las asignaciones del Comité de Finanzas a través de la adopción de un Acta Anual de subvenciones suplementarias. El gobierno debe seguir los marcos establecidos por el Parlamento, en forma de leyes y asignaciones, y todas sus actividades están sujetas a la supervisión del parlamento, incluida la auditoría del Tesoro.

Las subvencionas estatales

El Gobierno central otorga anualmente al Gobierno Autónomo de Groenlandia una subvención entorno a los 3900 millones de coronas danesas. Este monto se ajusta cada año de acuerdo con el índice general de precios y salarios establecido en la Ley de Finanzas y Asignaciones correspondiente. La Ley No. 473 establece que las subvenciones se entregarán por adelantado a través de pagos mensuales equivalentes al 1/12, si bien mediante un acuerdo previo con el *Naalakkersuisut*, el Ministro de Hacienda tiene la facultad de establecer normas para modificar las fechas de desembolso.

Los ingresos procedentes de las explotaciones mineras

Conforme al artículo 7 de la Ley No. 473, los ingresos generados por las actividades mineras en Groenlandia pertenecen al Gobierno Autónomo, y comprenden diversas fuentes: los ingresos derivados de permisos específicos para la exploración, investigación o explotación de recursos minerales, a excepción de las cantidades destinadas a cubrir los gastos relacionados con la Dirección de Recursos Minerales; los ingresos provenientes de cualquier impuesto aplicado en Dinamarca y Groenlandia a los titulares de derechos en relación con actividades vinculadas a los recursos minerales de la isla; los generados por la participación accionarial de las autoridades tanto en Groenlandia como en Dinamarca en empresas u otras entidades que operan en el sector de los recursos minerales en la

región también forman parte de esta categoría; por último, los ingresos por concepto de impuesto sobre dividendos y otros conceptos tanto en Dinamarca como en Groenlandia, relacionados con los accionistas de empresas que son titulares de derechos o propietarias totales, ya sea de forma directa o indirecta, de estas empresas y que pueden recibir dividendos libres de impuestos.

De acuerdo con el artículo 8 de la citada Ley, si el Gobierno Autónomo de Groenlandia obtiene ingresos de las actividades mineras que superen los 75 millones de coronas en el año correspondiente, la subvención estatal otorgada al autogobierno se reducirá en una cantidad equivalente a la mitad de los ingresos excedentes. Esta disposición refleja un mecanismo de equilibrio de ingresos y promueve el principio de unidad. Sin embargo, es importante señalar que, a partir del 1 de enero del año siguiente a la entrada en vigor de la ley, el umbral de 75 millones de coronas se ajusta anualmente de acuerdo con el aumento del índice general de precios y salarios en el presupuesto estatal para ese año. Esto garantiza que el umbral se mantenga actualizado y refleje las condiciones económicas cambiantes a lo largo del tiempo. El cálculo según el párrafo 1 se realiza en el año siguiente con el fin de realizar el ajuste al año siguiente.

El artículo 9 establece que, al asumir el control del sector de los recursos minerales, el Gobierno Autónomo de Groenlandia se compromete a proporcionar servicios de asesoramiento y otros a cambio de un pago que se destinará al manejo del sector de los recursos minerales por parte del autogobierno. El Gobierno de Groenlandia y el central celebrarán un acuerdo para estos servicios una vez que el autogobierno haya asumido el control del sector de los recursos minerales. Además, existe la posibilidad de que este acuerdo se renueve en forma de acuerdos plurianuales. Bajo estos acuerdos, el gobierno central pondrá a disposición la investigación relevante para la exploración de recursos minerales sin costo alguno para el Gobierno Autónomo. Si la subvención estatal se reduce a cero coronas, se iniciarán negociaciones entre el Gobierno de Groenlandia y el gobierno central (art. 10). Estas negociaciones tratarán sobre las relaciones económicas futuras entre el Autogobierno de Groenlandia y el Estado, incluyendo la distribución de los ingresos provenientes de las actividades mineras en Groenlandia, la posible reanudación de la subvención estatal al autogobierno y la continuidad del acuerdo sobre los servicios y asesoramiento estipulados en el artículo 9.

Tabla 7. Elementos de la autonomía del Archipiélago de Groenlandia

Región Autónoma Insular	Organización territorial del poder en Dinamarca	Características principales de su autonomía	Instrumentos normativos internos	Sistemas institucionales de autogobierno	Distribución de competencias	Control del Estado	Relaciones institucionales y de colaboración	Relaciones económico financieras
Groenlandia	○ Estado unitario, (art. 1 CD). ○ CD no reconoce explícitamente autonomía insular a Groenlandia. ○ CD dispone leyes especiales: elección de representantes al Folketing (art. 31.5 CD); entrada en vigor y expiración de los mandatos parlamentarios (32.5. CD); organización referéndum (art. 42.8 CD); debido proceso (art. 71.3. CD); edad mínima para votar (art. 86 CD).	○ Partido político autonomista (Comisión Danesa-Groenlandesa para la Autonomía Política) ○ Historia (colonialismo dánes, no autónomo Carta de las Naciones Unidas) ○ Lengua Propia (groenlandés 56.600 hablantes). ○ Autoridades Propias (consejos locales y provinciales). ○ Recursos Naturales importante (minería, pesca) ○ Característica geográfica insularidad ultraperiférica (3.557.km de	○ La Ley de Autonomía de Groenlandia (Ley No. 473 del 12 de junio de 2009. ○ Ley del Parlamento No. 26 del 18 de noviembre de 2010.	○ El Parlamento groenlandés (Landsting) (proceso democrático, elecciones generales, directas y secretas)(art. 1 Ley No. 473). ○ Presidente del Gobierno de Groenlandia (designado por el Parlamento groenlandés). ○ El Gobierno de Groenlandia (Landsstyre) (funciones ejecutivas y administrativas).	○ La CD desregulación del reparto competencial. ○ Transferencia competencias "subsidiarios" del Estado (art. 1 Ley No. 473), contenidas Anexo. Derecho de familia y el derecho de sucesiones; sociedades mercantiles, la contabilidad y la auditoría, la propiedad intelectual; derecho de autor; servicios penitenciarios; la policía y la fiscalía; proceso penal; tráfico marítimo y aéreo; radiocomunicaciones y la aviación;	○ No existe jurisdicción constitucional. (Tribunal Supremo) (art. 62 CD). ○ Resolución de disputas mediante un Consejo (art. 19 de la Ley No. 473). ○ Consejo formado por dos representantes de cada gobierno y tres jueces del Tribunal Supremo, uno de los cuales preside.	○ Participación en la actividad legislativa estatal (cap. 5. Ley No. 473). ○ El Defensor del Pueblo de Groenldia presenta informes mensuales al Primer Ministro. Realiza actividades administrativas estatales y participa en las elecciones regionales. ○ Fondo Real de Groenlan-	○ La CD no reconoce autonomía tributaria. ○ No tiene potestades tributarias de Estado. ○ Recibe subvenciones estatales (Ley No. 473). ○ Principales ingresos actividades mineras en y tributos sobre dividendos vinculados a dichas empresas (art. 7 Ley No. 473).

		Dinamarca continental).			naufragios; seguridad en el mar; medio ambiente marino y el área de recursos minerales (art. 2 Ley No. 473). ○ Acción exterior del Gobierno de Groenlandia (Cap. 4 Ley No. 473).	○ Tribunal Administrativo (art. 63 CD).	dia. Administrado por un consejo mixto estatal y groenlandés.	

Fuente: Elaboración propia.

III

PARTE TERCERA

El régimen especial institucional de la provincia de Galápagos en el contexto ecuatoriano

4.1. El estatus político-administrativo del Régimen Especial de la provincia de Galápagos en el constitucionalismo histórico ecuatoriano

Desde la independencia de la Gran Colombia en 1830, Ecuador ha experimentado diversas etapas políticas y sociales, lo que le ha llevado a promulgar 21 textos constitucionales, los cuales se consideran un reflejo de la "inestabilidad política" (Ayala, 2004: 190). Así, las constituciones ecuatorianas se han agrupado por etapas. Una de las más comunes es la que asocia las Constituciones a los períodos de influencia política de los presidentes. Otro enfoque toma como referencia los grandes períodos históricos y divide entre constituciones del siglo XIX y del siglo XX. También se ha optado por clasificar las constituciones según la ideología dominante, ya sea liberal o igualitaria. En el modelo igualitarista, la Constitución de 2008 marca el inicio, aunque aún no está claro si realmente representa el comienzo de un nuevo período duradero (Aguilar, 2012).

A los efectos de lo que aquí interesa, diremos que el desarrollo constitucional ecuatoriano ha tenido una influencia decisiva en la distribución territorial del poder político en Ecuador y en particular en el modelo político-administrativo del archipiélago de Galápagos, por lo que puede establecerse una periodización propia consistente en agrupar las constituciones según el sistema institucional vigente en cada una: El primer período del régimen político-administrativo de la provincia de Galápagos comienza en 1832, con el nombramiento de un Juez de Paz, durante la vigencia de la Constitución de 1830. Este período abarca gran parte de las constituciones clásicas del 1835, 1843, 1845, 1851, 1852, 1861, 1869 y 1878. El segundo período nació con la Constitución de 1884, que estableció una Jefatura Territorial. Este modelo se mantuvo hasta la primera constitución del período de Constitucionalismo social del siglo XX de 1906, en la cual se priorizó la planificación económica, la efectividad de los derechos sociales y la provisión de servicios públicos por parte del Estado. El tercero se enmarca exclusivamente dentro de la etapa del Constitucionalismo social del siglo XX, y abarca las constituciones de 1946, 1967 y 1979. Durante este período, se creó una gobernación insular materializada en el Instituto Nacional Galápagos (INGALA). Y para concluir, el cuarto y último período del régimen político-administrativo comienza con el fin del Constitucionalismo liberal, abarcando la Consti-

tución de 1998 y el surgimiento del modelo igualitario en 2008. En estas dos constituciones se estableció el Régimen Especial para la provincia de Galápagos reformado en la última.

4.1.1. Primer período: las constituciones desde 1835 hasta 1878 (Juez de Paz)

Durante este período, la organización administrativa de Galápagos giró en torno a la figura del Juez de Paz, en un contexto eminentemente centralista. Si bien se reconoció el aislamiento y la distancia como particularidades, no se implementaron leyes especiales para la región, lo que evidencia un interés estatal limitado en el desarrollo del territorio insular.

La *Constitución de 1835*

Como antesala de la Constitución de 1835, se encuentra la Constitución de 1830, en la que las islas Galápagos aún no eran consideradas parte del territorio ecuatoriano al estar deshabitadas y no formar parte de ninguna soberanía (*res nullius*). Fue con la Constitución de 1835 que oficialmente el Archipiélago de Galápagos fue considerado parte del territorio ecuatoriano (art. 3), sin ser una provincia, cantón o parroquia, que era la división administrativa tradicional desde la Constitución de 1830. Su estatus era el de territorio ecuatoriano en base a un Acta de Toma de Posesión de 1832, que formalizó la anexión del archipiélago a la joven república y designó al Coronel Ignacio Hernández como Juez de Paz, una figura que se dio en el período colonial de la Real Audiencia de Quito. Entre sus funciones estaban las propias de los alcaldes ordinarios y su principal tarea era evitar que los conflictos se convirtieran en procesos judiciales formales, además, de asumir responsabilidades gubernativas, emitir decretos y regulaciones.

Aunque el Estado ecuatoriano necesitaba un nuevo marco jurídico adaptado a las necesidades poscoloniales, la transición fue gradual y durante los primeros años de la República aún se aplicaba la Legislación de Toledo, que incluyó precisamente la creación de los alcaldes ordinarios o alcaldes de hermandad en zonas urbanas, quienes desempeñaban un papel similar en la resolución de disputas menores (Andrade, 2003). Las leyes españolas de la época colonial siguieron vigentes durante los primeros años del período republicano (Soasti y Paz, 2017).

La Constitución de 1843

La Constitución de 1843 designó la isla Floreana como cabecera del archipiélago (art. 1), constituyéndose la isla como un elemento central de la organización territorial y administrativa, liderada por un Juez de Paz, mientras avanzaba el proceso de colonización iniciado en 1832. Pese a que la organización política de Ecuador consistía en que cada provincia contaba con un gobernador, cada cantón o conjunto de cantones agrupados en un circuito tenía un corregidor, y las parroquias estaban a cargo de un teniente, todos designados por el presidente, el archipiélago conservaba una administración especial (art. 79).

Las Constituciones de 1845-1851-1852

La Revolución de marzo de 1845 fue la primera revolución auténtica en la vida republicana de Ecuador, impulsada por el rechazo a la Constitución de 1843, denominada por los opositores como Carta de la Esclavitud, y que centralizaba el poder en el presidente Juan José Flores y extendía su mandato (Ycaza, 2000). La Revolución trajo consigo un régimen democrático liberal y una nueva Constitución en 1845, replicada en 1851 y 1852, que fortaleció la unidad nacional y promovió el reconocimiento de autonomías locales, con una mayor participación y fortalecimiento de las provincias inspiradas en el federalismo (Valarezo y Torres, 2004).

La Constitución de 1845 mantuvo la organización territorial y administrativa del archipiélago (art. 1). También mantuvo la organización territorial en tres niveles: provincias, cantones y parroquias siendo elegidos por elección popular sus representantes (art. 99). Y reconoció la necesidad de un trato especial para territorios aislados y distantes, estableciendo en su artículo 136 que estos quedarían sujetos a disposiciones especiales hasta integrarse a un cantón o provincia. Por su parte, la Constitución de 1851, reafirmada en 1852, mantuvo esta política, promoviendo la inclusión y el desarrollo de regiones ultraperiféricas como Galápagos, adaptando la administración a sus particularidades para evitar su abandono (art. 136).

Las Constituciones de 1861-1869-1878

Las constituciones de 1861 y 1869 no introdujeron cambios significativos en la administración territorial del archipiélago. No obstante, durante este período, se promulgó la Ley

de División Territorial de 1861 que incluyó a Galápagos como una provincia. Este reconocimiento fue breve, sin embargo, ya que la Constitución de 1878 revocó este estatus, designándola como archipiélago sujeto a leyes especiales debido a su aislamiento. En cuanto al régimen administrativo de 1861 (art. 128), 1869 (art. 82) y 1878 (art. 106), en todos los casos se reconocía la necesidad de disposiciones especiales para áreas aisladas como Galápagos, que no podían constituirse como provincias, cantones o parroquias debido a su baja población y escaso desarrollo. En este período, Galápagos, aún en proceso de colonización, acogió a los primeros habitantes en la isla San Cristóbal, quienes iniciaron un proyecto agrícola. Este proceso fue lento y la población creció de forma modesta, reflejando el abandono del archipiélago por el Estado, que se centraba en las áreas continentales.

4.1.2. Segundo período: las constituciones desde 1884 hasta 1945 (Jefatura Territorial)

En esta etapa, el archipiélago se desarrolló como una Jefatura Territorial establecida en la Ley del 20 de agosto de 1885, su reforma de 1902 y la Ley de Colonización de 1913, configurándose un modelo institucional propio debido a las particularidades geográficas reconocidas constitucionalmente. Destaca, por su carácter innovador, la Constitución de 1945, que incluyó la figura de un diputado de Galápagos en el Congreso Nacional, además de por su atención a su defensa y progreso.

La *Constitución de 1884*

La Constitución de 1884 mantuvo el régimen administrativo de la anterior etapa: mantuvo un gobernador en cada provincia, un jefe político en cada cantón y un teniente en cada parroquia, y reafirmó la necesidad de leyes especiales para Galápagos y otras regiones aisladas (art. 120). No obstante, durante este periodo se dio prioridad en términos de gestión a áreas clave como la educación, la salud, las actividades productivas, los servicios públicos y las vías de comunicación, sentando las bases para el desarrollo sostenible y la protección de los recursos naturales, mientras se promovía el crecimiento social y económico del archipiélago.

En 1884, se introdujo una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, que excluyó a alcaldes y jueces parroquiales de las funciones de jueces de paz, centralizando el Poder Judicial. Según Andrade (2003), esta medida tenía como objetivo consolidar la administración de

justicia bajo un sistema formal. Así, las funciones de los jueces de paz fueron asumidas por los intendentes, subintendentes y comisarios nacionales, quienes se encargaron de mediar y resolver conflictos menores en sus jurisdicciones. Esta ley coincidió con la promulgación de la Ley del 20 de agosto de 1885, primera ley especial para Galápagos, que terminó con la administración de juez de paz e inició la etapa de jefatura territorial dependiente de la provincia de Guayas (art. 1), ubicada a 1238 km, en el continente, lo cual resultaba poco práctico. En concreto, esta Ley determinó que la administración de Galápagos estaría a cargo de un Jefe Territorial designado por el Presidente de la República. Además, el Jefe Territorial tenía adscritos un Secretario y un Inspector de Policía que colaboraban en las labores administrativas y de seguridad, respectivamente.

Ahora bien, la ley además estipulaba que los funcionarios de Galápagos estarían sujetos a la autoridad de sus superiores en el Guayas, como reflejo del control administrativo por parte del Ecuador continental (art. 3). El Jefe Territorial tenía amplias atribuciones administrativas y reglamentarias con objeto de procurar la integridad y desarrollo armonioso del archipiélago a su cargo. Entre éstas se incluían las facultades de supervisión de la inmigración y el fomento del desarrollo agrícola, industrial y comercial. También debía asegurar el orden y la tranquilidad, promover la salud pública mediante campañas de vacunación, y fomentar la educación a través de la creación de escuelas. Entre sus deberes estaban la imposición de sanciones, la supervisión del cumplimiento de las leyes y la realización de visitas periódicas para evaluar el estado del archipiélago. Este papel integral convertía al Jefe Territorial en el principal garante del desarrollo y el buen gobierno de Galápagos (art. 4).

La Ley de 1885 también promovió la migración con el fin de establecer actividades agrícolas e industriales que fomentaran la colonización organizada (art. 11). Aunque los primeros asentamientos permanentes en Galápagos se remontan a mediados del siglo XIX, esta legislación formalizó los incentivos para la colonización. En 1869, por ejemplo, se fundó en San Cristóbal una hacienda azucarera bajo incentivos estatales que ofrecían grandes extensiones de tierra (Guevara, 2015). Adicionalmente, se otorgaron exenciones fiscales a los colonos para facilitar la exportación de sus productos (art. 12). Este fue el inicio de un nuevo proceso de colonización que se expandió a otras islas como Isabela y Santa Cruz, respaldado por compañías estatales que buscaban organizar los asentamientos

y regular el uso de los recursos naturales.[56] No obstante, con el crecimiento de la población, surgió la necesidad de estipular regulaciones adecuadas para su desarrollo y manejo sostenible, buscando un equilibrio entre la colonización y la preservación del archipiélago.

La Constitución de 1897

En el momento de la promulgación de esta Constitución, Ecuador vivía un tiempo de transformación bajo el liderazgo de la Revolución Liberal, encabezada por el General Eloy Alfaro, que proponía una reestructuración política y económica orientada a romper con la oligarquía terrateniente. Se realizaron reformas en la Ley del 20 de agosto de 1885, a través de la Ley sobre el Archipiélago de Colón, de 17 de octubre de 1902, que buscaba optimizar la administración y el gobierno de las islas pese a mantener las principales figuras administrativas, como el Jefe Territorial y el Inspector de Policía, y agregaba nuevos cargos (art. 1), si bien la administración interna se vio reforzada con un comisario, un secretario-amanuense, un inspector y seis celadores en San Cristóbal. En Isabela, se replicó la misma estructura y todos los cargos quedaron bajo la jurisdicción del Jefe Territorial. En el área de desarrollo, además, se implementaron disposiciones sobre compensaciones económicas para el transporte y el acceso marítimo a Galápagos, y se eliminaron impuestos sobre maquinaria y animales. A los colonos se les otorgó el derecho de usar recursos naturales para su subsistencia, al mismo tiempo que se flexibilizaron las restricciones de importación para facilitar el desarrollo en el archipiélago (art. 3) y se prohibió deportaciones de personas a las islas (art. 4).

La Constitución de 1906

La Constitución de 1906 marcó el inicio del siglo XX y se basó en los principios establecidos en las constituciones del siglo XIX, que introdujeron disposiciones explícitas sobre el aislamiento y la distancia del Archipiélago de Galápagos, y que mantuvieron su estatus político-administrativo como Jefatura Territorial. En esta Constitución, el archipiélago fue denominado "Colón" y se justificó su gobierno mediante leyes especiales en función de sus particularidades geográficas (art. 2).

[56] La compañía suiza-escandinava de la colonización de Galápagos, según contrato con el Estado de 8 de Agosto de 1884, por ejemplo.

Durante la vigencia de esta Constitución, se promulgó la Ley de Colonización del 16 de octubre de 1913, que impulsó con profundidad la colonización de Galápagos con medidas como la creación de comisarías, guarniciones militares, policía marítima y comunicaciones, facilitando el control sobre los colonos (art. 5). La Ley también reconoció, como deber de los poderes públicos, fomentar el progreso y el espíritu empresarial en el archipiélago, facilitando la explotación de sus recursos y la efectiva soberanía nacional en la región (art. 2). Además, otorgó al Ejecutivo la autorización para llevar a cabo la colonización de una o más islas de Galápagos, utilizando recursos nacionales en al menos un 75 %. Como incentivo, los colonos estaban exentos de servicio militar y de impuestos fiscales por quince años. También se prohibió al Ejecutivo celebrar contratos con naciones o individuos extranjeros para establecer colonias en el archipiélago, a fin de reafirmar la soberanía nacional. El artículo 6 estableció que la administración de Galápagos estaría excluida de las leyes generales y dependería exclusivamente del Ejecutivo. Bajo esta disposición, el Jefe Territorial se mantuvo como la máxima autoridad, encargado de informar anualmente al Congreso sobre el estado de las colonias, su administración y actividades comerciales.

La Constitución de 1929

La Constitución de 1929 replicó que esta región insular se sujetaría a leyes y reglamentos especiales (art.143). Un evento de gran relevancia y significado durante este período fue la emisión del Decreto Supremo n.° 31, el 14 de mayo de 1936, en conmemoración del centenario del viaje de Charles Darwin a Galápagos. Este hecho generó múltiples iniciativas encaminadas a la protección ambiental del territorio insular[57]. En ese mismo año 1936, el Gobierno estableció la primera Comisión Científica Nacional con el propósito de diseñar estrategias para la protección de las islas y su vida silvestre (Latorre 1999: 160). La emisión del Decreto Ejecutivo n.° 31 evidencia el valor científico de la biodiversidad y riqueza natural de Galápagos, extremo éste que ha tenido un impacto duradero en la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas basadas en el estricto principio de conservación ambiental. Este acontecimiento marcó un cambio significativo

[57] En este contexto, Víctor Wolfgang von Hagen lideró una destacada expedición científica conocida como "Charles Darwin Memorial Expedition", cuyo trabajo e influencia a nivel internacional condujo al Gobierno ecuatoriano a declarar las islas como reserva científica nacional (aunque durante un tiempo se la conoció como Parque Nacional Galápagos), y se reconoció así su extraordinaria biodiversidad (Fundación Charles Darwin, 2021).

en la percepción del Archipiélago de Galápagos, impulsando la creación de normas que incorporan la protección ambiental como parte integral de su desarrollo.

Las Constituciones de 1938 y 1945

Las Constituciones de 1938 (art. 142) y 1945 (art. 96) mantuvieron la división territorial en provincias, cantones y parroquias, con la excepción del archipiélago de Galápagos, que se regía por leyes especiales y reglamentos propios (art. 152). Desde la Constitución de 1938, se eliminó el reconocimiento explícito de las características de distancia y aislamiento que anteriormente distinguían al archipiélago y a otros territorios similares.

Por su parte, la Constitución de 1945 marcó un avance significativo en la esfera de la participación democrática al establecer, mediante el artículo 23.d, la elección de un diputado por voto popular para integrar la Cámara Legislativa. Este precedente fue importante, ya que por primera vez se reconoció el derecho de Galápagos a elegir un representante en el Congreso Nacional.

4.1.3. Tercer período: las constituciones desde 1946 hasta 1979 (Gobernación)

La Constitución de 1946

En esta Constitución se dispuso que el Archipiélago de Galápagos gozaría de una organización especial (art. 124), conocida como régimen seccional. Fue con la promulgación de la Ley Especial del Archipiélago de Galápagos, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 1202, el 20 de agosto de 1960, que se configuró una administración especial para las islas (art. 1), dejando atrás la Jefatura Territorial. Según esta ley, la administración estaba a cargo de un Gobernador, quien también actuaba como jefe político, apoyado por un comisario nacional, un teniente político y un secretario, junto a otros funcionarios, en cada una de las islas: San Cristóbal, Santa Cruz, Floreana e Isabela. La ley también reguló la administración de justicia, mediante la figura de un juez provincial con jurisdicción civil sobre todo el territorio insular. Además, se establecieron funcionarios judiciales con competencias múltiples, como el secretario del juzgado provincial, que también cumplía funciones de notario, y el secretario de la gobernación, que actuaba como registrador de la propiedad (art. 4). La Ley fue derogada con motivo de la creación de la provincia de Galápagos, en virtud del Decreto de Creación de la Provincia de Galápagos de 1973.

Esta medida respondió a la política nacional de descentralización impulsada en 1971, dentro del marco de la Ley Orgánica del Régimen Municipal de ese año.

La Constitución de 1967

Durante la década de los sesenta, en un contexto de reformas y desarrollo, se promulgó la Constitución de 1967, que marcó un retorno a la democracia en Ecuador, al separar a las Juntas Militares del Poder Ejecutivo y restablecer las elecciones democráticas. Esta Constitución se enfocó en la protección de los trabajadores, la atención especial a la educación indígena y la protección económica de la familia (Paz y Miño y Pazmiño, 2007).

Un acontecimiento relevante durante la vigencia de esta Constitución fue la creación de la provincia de Galápagos mediante el Decreto Ejecutivo No. 164, emitido el 18 de febrero de 1973 y publicado en el Registro Oficial No. 256 el 28 de febrero de ese mismo año. Este decreto subrayaba el valor ecológico, biológico, turístico y estratégico del Archipiélago de Galápagos, y respondía al compromiso del Gobierno Nacional de lograr un desarrollo económico equilibrado en todas las regiones del país. Con este decreto, Galápagos se convirtió en una provincia, separada de Guayas. Se mantuvo la figura del Gobernador provincial, y las funciones de jefe político y de Registro Civil en el Cantón San Cristóbal, mientras que en el Cantón Santa Cruz se designó un Jefe Político y de Registro Civil[58]. Además, se nombró un Intendente General de Policía, encargado de la Comisaría de Subsistencias, la Municipalidad y la Sanidad Provincial. Esta ley también estructuró el régimen administrativo y judicial de la provincia dentro del proceso de descentralización parroquial y municipal. Se introdujo la elección de alcaldes como parte del nuevo esquema administrativo (art. 9).

Para fomentar el progreso socioeconómico de las islas, el decreto creó la Dirección Provincial de Educación de Galápagos, equivalentes a las del resto del país, con el objetivo de supervisar los establecimientos educativos de la provincia (art. 6). Además, se encargó al Ministro de Gobierno, al Ministro de Finanzas y a la Corte Suprema de Justicia la

[58] De acuerdo con el Decreto Ejecutivo n.° 164 se reconocieron dos islas en divisiones territoriales: el cantón San Cristóbal y Santa Cruz.

responsabilidad de implementar las instrucciones necesarias para el adecuado funcionamiento de la nueva provincia (art. 8). Se asignaron también los recursos presupuestarios necesarios para el mantenimiento de los servicios y obras públicas en Galápagos (art. 20).

La creación de la provincia en 1973 incorporó también la importancia ambiental con el establecimiento del Parque Nacional Galápagos en 1959, lo cual inspiró una consideración especial del entorno natural en el marco administrativo futuro del archipiélago.

La Constitución de 1979

La Constitución de 1979 consagró en el artículo 119 los principios de descentralización administrativa y desconcentración nacional, basados en las circunscripciones territoriales. Esto tuvo un impacto significativo en la provincia de Galápagos y en su régimen administrativo. A pesar de los avances en la administración del Archipiélago de Galápagos tras su conversión en provincia, era necesaria más capacidad administrativa y recursos económicos. Es así como el 11 de diciembre de 1979, durante el gobierno del Dr. Jaime Roldós Aguilera, se creó el Instituto Nacional Galápagos (INGALA) mediante el Decreto de Creación del Instituto Nacional Galápagos, Registro Oficial No. 131 del 21 de febrero de 1980.

El INGALA, fue un órgano de derecho público adscrito a la Presidencia de la República (art.1), compuesto por un directorio y una Gerencia (art. 4). El directorio estaba integrado por representantes de varios ministerios, autoridades cantonales electas, y un miembro del Parlamento durante su mandato (art. 5). El directorio tenía un Gerente encargado de la ejecución de los mandatos del mismo. El Consejo del INGALA tenía atribuciones en materia de administración y planificación insular: gestionar el gasto público, realizar obras de infraestructura, celebrar convenios, garantizar los servicios públicos y bienestar comunitario. Tenía facultades reglamentarias limitadas, autorizar operaciones, fomentar prácticas sostenibles y brindar asistencia económica reembolsable. Y aunque destacó en la gestión turística y conservación, carecía de una normativa especial para abordar los costos de la insularidad. (art.12).

Más de una década después de la creación del INGALA, el 4 de mayo de 1992, durante el gobierno del Dr. Rodrigo Borja, se promulgó la Ley que mejora las condiciones de vida

de los habitantes de Galápagos (Registro Oficial n.° 927). Esta norma reconoció el sacrificio histórico de los colonos, como símbolo de la soberanía nacional sobre el territorio, buscando garantizar las condiciones de vida básicas de los habitantes en entornos familiares y sociales armoniosos. Con la promulgación de esta ley se atendió también a la cuestión de la accesibilidad a las islas y su comunicación con el Ecuador continental: el transporte de las personas y mercancías. Así, se concedieron rebajas en la transportación de personas vía aérea, que se mantienen como un derecho en la actualidad (art.3). Se creó una comisión calificadora de residencia que formaba parte de las principales autoridades de la región, más un representante del transporte aéreo (art.4). Y esto dio paso a regular la migración interna y al reconocimiento de la categoría migratoria de residentes de Galápagos para los ecuatorianos residentes en las islas al menos seis años y para los ecuatorianos que, en virtud de un contrato o nombramiento de trabajo, residían en territorio insular (art. 2). Además, se estableció un incremento salarial de hasta el 75 % para los empleados tanto del sector público como privado, basado en los sueldos y salarios del continente, sin excluir compensaciones adicionales, de acuerdo con la ley en su disposición general (Disposición General).

La crisis administrativa de 1996 y el proyecto de una ley para el Archipiélago de Galápagos

Tras la incorporación de Galápagos como provincia en febrero de 1973, se trasladaron a las islas diversas entidades estatales enfocadas principalmente en la conservación ambiental y el manejo de los recursos naturales. Éstas desempeñaron un papel importante en el archipiélago, especialmente los ministerios con competencias en temas locales prioritarios, como el Ministerio del Ambiente. Éste, a través del Parque Nacional Galápagos, gestionaba el aprovechamiento y control de los recursos pesqueros, la principal fuente de ingresos económicos, mediante los "planes de manejo" que incluían políticas públicas para el uso y preservación de la Reserva Marina.

El Plan de Manejo de 1996 carecía de consenso, excluyendo a sectores locales como las cooperativas de pesca (Ciccozzi, 2015)[59]. Como resultado, la protesta pública se convirtió

[59] Durante la década de los noventa, los pescadores se convirtieron en los principales actores de paros violentos debido a la reducción, y hasta prohibición, de zonas de pesca, sin ofrecer alternativas económicas. Estos pescadores contaban con un amplio respaldo popular en sus reclamos (El Universo, 2002). El sector del turismo prefirió aliarse al sector de la conservación y ciencia por sus intereses ambientales. La tensión

en un medio para expresar el descontento impulsando propuestas para resolver los conflictos socioambientales. Estas surgieron de líderes políticos locales y del sector científico y conservacionista, como la Fundación Charles Darwin, que actuó como mediadora con el Parque Nacional Galápagos. A nivel local, se promovió la creación de un mecanismo formal de participación popular, dando voz y voto a las cooperativas de pesca en la gestión de los recursos naturales, bajo el concepto de "democratización del aprovechamiento de la Reserva Marina" (Ciccozzi, 2015).

Con estos acontecimientos, los líderes políticos presentaron en el Congreso Nacional un proyecto de ley en el que se declaraba que "[l]a provincia de Galápagos, por su insularidad, su ecología y su distancia con respecto del continente, posee características que la diferencian, desde el punto de vista tanto social como territorial, del resto de las provincias del país, lo que hace necesarios una administración y un desarrollo sustentable dentro de un marco legal especial". Esta iniciativa legislativa buscaba una autonomía especial como reivindicación regional, que reflejaba las demandas de la población insular frente al turismo selectivo, la prohibición de la pesca de exportación y el desinterés estatal (Grenier 2007: 230).

Sin embargo, esta propuesta de ley fue vetada por el presidente Sixto Duran Ballén y eso provocó un levantamiento popular denominado "Comité de Paro Provincial", que tomó medidas de hecho, consiguiendo que se aumentase el Congreso Nacional con otro representante por Galápagos (Varea, 1997). Sin embargo, antes de su autodisolución, el comité lanzó un informe en el que explicitaba los cimientos de las aspiraciones de una ley autonómica. En ese informe se decía, por ejemplo, que "(…) [l]a primera lección que se puede sacar de esto es que, para los habitantes de las Galápagos, no habrá soluciones que provengan de personas que no conocen las islas. Hay que cuidarse de los burócratas, de los empresarios continentales y de los expertos internacionales que pretenden hacer el bien de las Galápagos, pero siempre desde el exterior y en beneficio de «afuera»" (Grenier, 2007: 230).

fuerte se dio a mediados de los noventa y sacudió a toda la provincia, al gobierno central, incluso tuvo impacto internacional. Claramente, en aquel momento, de manera centralizada desde Ecuador continental se controlaba a la sociedad insular. Las políticas nacionales que se aplicaban no tenían una base institucional sólida y ello generaba inestabilidad. A pesar de la gran distancia geográfica que separaba a las islas, la comunidad no podía escapar de las consecuencias de esta falta de atención a su condición periférica (Ciccozzi, 2015).

Al abrirse la posibilidad de crear una nueva ley para Galápagos que conjugase estos dos aspectos, el social y el ambiental, se habilitaron espacios menos conflictivos con un modelo de gestión de co-manejo (FUNDAR, 2005). Por el lado ambiental, se impulsó un proceso participativo para la elaboración de los Planes de Manejo y se creó en 1997 el Grupo Núcleo (Parque Nacional Galápagos, 1998), integrado por los sectores pesquero, turístico y de conservación nacional e internacional, y representantes del Gobierno central, en el cual los pescadores podían participar en igualdad de condiciones con los otros grupos de interés. Este modelo de gestión participativo trascendió a la primera ley orgánica del Régimen Especial de la provincia de Galápagos que será analizado en el siguiente período.

4.2. El Régimen Especial de Galápagos en la Constitución de 2008

En el cuarto y último período constitucional, que abarca como hemos visto la Constitución de 2008, se inició un proceso descentralizador, en el marco del estado unitario ecuatoriano, aprovechando la experiencia de la provincialización de 1973 y la tímida descentralización operada con la Constitución de 1998. Este proceso se concretó en una nueva estructura regional, provincial y local con distintos grados de autonomía, así como en el reconocimiento de un régimen especial para las islas Galápagos, que se analizará seguidamente bajo los mismos parámetros utilizados con las regiones insulares ultraperiféricas examinadas con anterioridad.

4.2.1. La matriz del actual régimen especial de Galápagos de 2008: la Constitución Política de 1998

La Constitución de 2008, aprobada mediante referéndum el 28 de septiembre de 2008 y que entró en vigor el 20 de octubre del mismo año, introdujo, entre otras importantes innovaciones, un nuevo modelo de organización territorial policéntrico (Larrea, 2008), que rompía con una larga tradición centralista (Serrano y Acosta, 2011), reconociendo el principio de autonomía política y el de subsidiariedad (art. 238), estructurado en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, cada una con gobiernos autónomos descentralizados (GAD), además de reconocer a Galápagos como régimen especial (art. 242, 258).

Como se mencionó, la Constitución Política de 1998, promulgada mediante el Decreto Legislativo No. 000, RO/1, del 11 de agosto de 1998, estableció administraciones territoriales de régimen especial, en respuesta a consideraciones demográficas y ambientales (art. 238). De este modo, el artículo 239 de la Constitución política de 1998, relativo al Archipiélago de Galápagos, estableció lo siguiente:

> La provincia de Galápagos tendrá un régimen especial. El Instituto Nacional Galápagos o el que haga sus veces, realizará la planificación provincial, aprobará los presupuestos de las entidades del régimen seccional dependiente y autónomo y controlará su ejecución. Lo dirigirá un consejo integrado por el gobernador, quien lo presidirá; los alcaldes, el prefecto provincial, representantes de las áreas científicas y técnicas, y otras personas e instituciones que establezca la ley. La planificación provincial realizada por el Instituto Nacional Galápagos, que contará con asistencia técnica y científica y con la participación de las entidades del régimen seccional dependiente y autónomo, será única y obligatoria.

Con lo dicho, se tiene que desde 1998 el archipiélago de Galápagos funcionó como un régimen especial con fundamento constitucional e instrumentado en una ley de naturaleza orgánica como la Ley de Régimen Especial para la Conservación y el Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos, promulgada en el Registro Oficial n.° 278 el 18 de marzo de 1998. Esta normativa incorporó un nuevo modelo basado en parte en la experiencia del régimen institucional implementado tras la provincialización en 1973, manteniendo, por ejemplo, el concepto del INGALA.

En concreto, la Ley estableció un régimen jurídico-administrativo aplicable tanto a los organismos seccionales dependientes (consejo provincial, consejo municipal, consejo parroquial) como al control sobre los asentamientos humanos y sus actividades: salud, educación, saneamiento, y servicios básicos, y también las actividades de conservación y desarrollo sustentable de la provincia y la Reserva Marina de Galápagos (art. 1).

Como se ha dicho, el Consejo del INGALA se mantuvo como un órgano rector provincial, constituido ahora como un cuerpo colegiado compuesto por representantes del gobierno y la sociedad civil. Sus miembros se agruparon en tres sectores: el sector régimen seccional, el sector estatal, y el sector conservación y producción, que reúne a actores vinculados con el aprovechamiento y la preservación de los recursos, como el Presidente de la Cámara Provincial de Turismo, un representante de las cooperativas de pescadores,

uno de los productores agropecuarios, y la Fundación Charles Darwin, que participa con voz, pero sin voto (art. 5).

Para equilibrar esta estructura, se creó la Junta de Manejo Participativo (JMP) y la Autoridad Interinstitucional de Manejo (AIM), de acuerdo con el Reglamento General de Aplicación de la Ley de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos (Decreto n.° 1657, Registro Oficial n.° 358, 11 de enero de 2000). Así, la JMP facilitaba la participación de grupos de usuarios organizados en la administración de la Reserva Marina, adoptando decisiones por consenso. Su principal objetivo fue establecer una democracia participativa que integrara a sectores clave como el pesquero, el de conservación y ciencia, y el ministerio correspondiente (art. 46). Por su parte, la AIM era un órgano técnico colegiado liderado por el Ministro del Ambiente, para gestionar únicamente las actividades de la Reserva Marina de Galápagos (art. 32).

El Consejo del INGALA desempeñaba diversas funciones en la provincia de Galápagos. Entre sus responsabilidades destacaban la aprobación de políticas generales para la conservación y el desarrollo sostenible de la provincia, así como la planificación y el ordenamiento territorial en áreas urbanas y rurales. Además, el Consejo era responsable de aprobar el Plan Regional para Galápagos y establecer lineamientos para la planificación regional (art. 6). El brazo ejecutor del Consejo del INGALA era la Secretaría Técnica, dirigida por un Gerente que debía ser residente permanente del Archipiélago y era designado por el Presidente de la República.

El primer Plan Regional de la provincia se aprobó cinco años después de la promulgación de la LOREG de 1998, mediante el Decreto n.° 3.516 Plan Regional para la Conservación y el Desarrollo Sustentable de Galápagos, el 31 de marzo de 2003. El Plan del INGALA buscó superar las contradicciones entre los distintos actores presentes en el Archipiélago de Galápagos. Así, se identificaron problemas de competencias, jurisdicción y falta de legitimidad de los actores institucionales, constatando la crisis de gobernabilidad en la región. Además, la falta de implementación de la Ley Orgánica del Régimen Especial de la Provincia de Galápagos (LOREG) de 1998 evidenció la necesidad de trabajar de manera más sistemática para armonizar y unificar los cuerpos legales dispersos en Galápagos.

En respuesta a esta crisis, el Plan Regional propuso impulsar un proceso de descentralización que permitiera la creación de instrumentos para una gestión pública más eficaz y eficiente. También recomendó el desarrollo de una nueva institucionalidad acorde con las características particulares de la provincia, con roles y funciones adecuados al contexto regional. Este enfoque pretendía facilitar el respeto y cumplimiento de las normativas por parte de las instituciones y la ciudadanía, fortaleciendo la gobernabilidad y promoviendo un desarrollo sostenible en el archipiélago.

Esta visión de la descentralización ha sido replicada en planes posteriores, como el Plan Galápagos 2015-2020, que busca mejorar la calidad de vida de la población mediante el cierre de brechas en áreas clave como educación, salud, vivienda y empleo (Plan de Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial del Régimen Especial de Galápagos, 2016).

4.2.2. La Constitución de 2008 en términos de autonomía regional y de reconocimiento de un régimen especial para Galápagos

La Constitución, en su Título V sobre la organización del territorio, establece en el artículo 242 que el Estado se estructura en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, y que los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales se regirán por regímenes especiales. Según el artículo 238, los gobiernos autónomos descentralizados están conformados por los consejos regionales, los consejos provinciales, los concejos municipales y las juntas parroquiales rurales. Una de las principales novedades en la organización territorial del Estado radica en la incorporación de estructuras regionales[60] .

Aunque Galápagos mantiene su estatus de régimen especial, sí se han producido cambios en su forma de gobierno, ya que la Disposición Transitoria Décimo Quinta de la Constitución dispuso la fusión del Consejo Provincial de Galápagos y del INGALA creando el actual Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos. Por lo que,

[60] Las regiones autónomas pueden formarse cuando dos o más provincias con continuidad territorial cuenten con una superficie regional superior a veinte mil kilómetros cuadrados y una población conjunta mayor al cinco por ciento del total nacional. Sin embargo, hasta la actualidad no se han creado regiones autónomas, ya que su establecimiento depende de un proceso voluntario (art. 244 CRE).

esta región insular no cuenta con la figura de un prefecto[61], pero sí de alcaldes y vocales de las juntas parroquiales.

En este contexto, el capítulo tercero de la Constitución, referido a los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales, regula la estructura administrativa de Galápagos. Conforme al artículo 258, la provincia de Galápagos cuenta con un gobierno de régimen especial, cuya planificación y desarrollo deben ajustarse estrictamente a los principios de conservación del patrimonio natural del Estado y del buen vivir, de acuerdo con lo que se establezca en su ley.

Como se ha mencionado, la administración de la provincia está a cargo de un Consejo de Gobierno, presidido por un representante de la Presidencia de la República e integrado por los alcaldes de los municipios de Galápagos, un representante de las juntas parroquiales y otros representantes de organismos determinados por la ley. Este consejo se encarga de la planificación, gestión de recursos y organización de las actividades que se desarrollen en la provincia.

Así mismo, se ha mantenido en el régimen especial limitaciones en los derechos de migración interna, trabajo y cualquier otra actividad pública o privada que pueda afectar al ambiente. La Constitución dispone que una de las principales funciones corresponde al ámbito del ordenamiento territorial, el Consejo de Gobierno es el encargado de definir las políticas, mientras que los municipios y juntas parroquiales se encargan de su ejecución. Como medida compensatoria, se otorga prioridad a los residentes permanentes en el acceso a los recursos naturales y en la participación en actividades ambientalmente sustentables.

De lo expuesto se desprende la necesidad de promulgar una ley especial que regule el artículo 258, conforme a lo establecido en su primera parte: "de acuerdo con lo que determine la ley". Por lo tanto, la disposición para la creación de una ley que regule el régimen especial de Galápagos emana de la Constitución, dando paso a la Ley Orgánica del Régimen Especial de la provincia de Galápagos (LOREG).

[61] Cada provincia tendrá un consejo provincial con sede en su capital, conformado por una prefecta o prefecto y una viceprefecta o viceprefecto elegidos por votación popular.

4.2.3. El alcance de la Ley Orgánica del Régimen Especial de la provincia de Galápagos: naturaleza jurídica y contenido

La LOREG fue promulgada el 11 de junio de 2015 y aprobada por la Asamblea Nacional. Según el artículo 133.1, se trata de una ley orgánica, ya que regula su organización y funcionamiento al ser una institución creada por el Estado.

Por lo que a su naturaleza y posición dentro del ordenamiento jurídico se refiere, diremos que, dentro de la jerarquía normativa ecuatoriana, la LOREG se sitúa después de la Constitución—norma superior del ordenamiento jurídico y *norma normarum*— y los tratados internacionales, pero por encima de las leyes ordinarias y demás normas secundarias (art.424 CRE). Para su reforma se necesita pasar por dos debates legislativos con el voto favorable de la mayoría absoluta de los integrantes de la Asamblea Nacional.

En cuanto a su contenido, el artículo 258 de la CRE establece el contenido mínimo que debe contemplar la LOREG, incluyendo aspectos como la organización y funciones del Consejo de Gobierno, la Secretaría Técnica, planificación y desarrollo territorial, manejo de los recursos naturales y protección ambiental, régimen de migración y residencia, derechos laborales y económicos, ordenamiento territorial y ejecución de políticas, régimen financiero y recursos públicos, control y fiscalización, así como participación ciudadana y derechos de los residentes permanentes. Sin embargo, este contenido no constituye una lista cerrada, lo que significa que pueden incorporarse otros aspectos en función de las necesidades y el desarrollo del régimen especial.

En efecto, la LOREG aborda de manera técnica la conservación y sostenibilidad de las áreas protegidas de Galápagos. Así, el Capítulo I detalla los objetivos, ámbitos, finalidades y principios del cuerpo legal. En el artículo 2, se destacan tres literales que evidencian el claro compromiso de la Ley con la defensa y conservación de los recursos naturales de la provincia, respaldados por el Capítulo Séptimo de la Constitución de Ecuador. En cuanto a los principios, el artículo 3 establece que el desarrollo socioeconómico y la conservación de la naturaleza estarán regidos por ciertos lineamientos que se centran en precautelar el medio ambiente. Entre estos, el principio precautelatorio, que establece que, en caso de peligro de daño grave o irreversible, las autoridades competentes no deberán esperar certeza científica absoluta para adoptar medidas que prevengan la degradación ambiental. Además, se subraya el respeto integral a los derechos de la naturaleza, que

incluyen el derecho a la existencia y la restauración de los ecosistemas afectados por impactos graves.

La LOREG también aborda la estructura institucional de Galápagos, detallando las competencias y funciones de las entidades públicas (Título II), donde se define al Consejo de Gobierno de Régimen Especial de Galápagos (CGREG) como la instancia máxima de planificación y gestión de recursos. En este contexto, debemos señalar que el Ministerio del Ambiente ha sido parte histórica de esta estructura, desempeñando un rol clave en la gestión de las áreas protegidas.

El artículo 5 de la Ley establece las competencias de uso y gestión del suelo de la provincia, excluyendo las áreas protegidas, que seguirán siendo responsabilidad de la Dirección del Parque Nacional Galápagos. En cuanto a la protección de las áreas naturales, el artículo 17 aclara que la Autoridad Nacional Ambiental es la encargada de establecer y actualizar los límites de las áreas protegidas, un proceso que ha sido gestionado desde 1979. A su vez, los artículos 18 y 19 detallan la protección de la Reserva Marina de Galápagos, con una delimitación de 40 millas náuticas a partir de su línea base, y una extensión adicional para la protección de productos tóxicos.

En relación a la infraestructura y las actividades productivas, la Ley establece restricciones en la construcción de infraestructuras hoteleras dentro de las áreas protegidas y enfatiza la necesidad de regular las actividades pesqueras y turísticas para garantizar la sostenibilidad de los recursos. En cuanto al control ambiental, asigna a la Autoridad Nacional Ambiental la responsabilidad de realizar auditorías y de prohibir actividades que puedan comprometer el medio ambiente, como la introducción de especies exóticas o el transporte de materiales peligrosos.

Finalmente, la Ley refuerza el régimen sancionador, destacando la colaboración de las Fuerzas Armadas en el control de los espacios protegidos y dejando claro que se tomarán acciones civiles y penales ante cualquier infracción.

4.2.4. Análisis de los elementos constitutivos del régimen especial de Galápagos

4.2.4.1. La estructura administrativa institucional: Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos

De acuerdo con la LOREG (art. 8), el Consejo de Gobierno de Régimen Especial de Galápagos (CGREG), como instancia máxima de planificación y gestión de recursos, se convirtió en una institución híbrida, con su propio órgano colegiado. Para el cumplimiento de su misión institucional, el CGREG estará conformado por: a) el Pleno del Consejo de Gobierno; b) la Presidencia del Consejo; y c) la Secretaría Técnica; sin perjuicio de los demás órganos administrativos desconcentrados que estime necesarios para el cumplimiento de sus funciones y competencias.

La Constitución de 2008 supuso también la introducción de cambios en la Ley de Régimen Especial para la Conservación y el Desarrollo Sustentable de Galápagos de 1998, la cual fue derogada por la LOREG. Este hecho dejó a tras la Junta de Manejo Participativo y la Autoridad Interinstitucional de Manejo. Esta medida generó controversia y un paro provincial, ya que se consideró que la LOREG carecía de consenso y perjudicaba el desarrollo social de las islas. Además, se percibió como una reducción de la participación local en la toma de decisiones internas (El Universo, 2015).

Estos eventos muestran que la reforma de la Ley de Régimen Especial para la Conservación y el Desarrollo Sustentable de Galápagos no avanzó hacia una fórmula descentralizada para Galápagos, en base a las previsiones de la propia Constitución. Por el contrario, se plasmó un régimen especial que se asemeja a un sistema político-administrativo hiperpresidencialista, reflejado en la composición del Pleno del CGREG, dominado por representantes de ministerios estatales, lo cual refuerza un enfoque centralista.

En efecto, la configuración del Pleno del CGREG refleja una predominancia de autoridades estatales: 1. El representante de la o del Presidente de la República, quien lo presidirá, tendrá voto dirimente en caso de empate y ejercerá la representación legal, judicial y extrajudicial del Consejo de Gobierno. Tendrá rango de Ministro de Estado. 2. La ministra o el ministro que ejerce la rectoría en materia ambiental nacional, o su delegada o delegado permanente. 3. La ministra o el ministro que ejerce la rectoría en materia de turismo, o su delegada o delegado permanente. 4. La ministra o el ministro que ejerce la rectoría en materia de agricultura, ganadería y pesca, o su delegada o delegado permanente. 5. La o el titular del órgano nacional de planificación, o su delegada o delegado permanente. 6. La alcaldesa o el alcalde de cada uno de los gobiernos

autónomos descentralizados de la provincia de Galápagos, o sus delegadas o delegados permanentes. 7. Un representante permanente de los presidentes de las juntas parroquiales rurales de la provincia (art. 12 LOREG).

Los representantes del gobierno central, con cinco votos, tienen la mayoría y el voto dirimente en las decisiones. Por lo que, aunque la participación de los gobiernos seccionales suma un total de cuatro miembros, el peso estatal y la dependencia de las directrices nacionales —frecuentemente emanadas de la presidencia—, prevalecen en la política provincial a través del pleno del CGREG. En suma, la representación de los diversos sectores, para alcanzar un genuino equilibrio de poder, no logra traducirse en un contrapeso efectivo.

El Presidente del CGREG es el representante legal, es un cargo clave en la estructura administrativa y política de Galápagos. Está destinado a una persona con capacidad de liderazgo, responsabilidad y gestión local, para garantizar el cumplimiento de los objetivos del Régimen Especial. Este puesto es político y no se elige por votación popular; es designado directamente por el Presidente de la República como un cargo de confianza. No existe un perfil normado para su elección, lo que permite que sea una cuota política. La mayoría de quienes ocupan este cargo provienen del sector de la conservación y la ciencia, como se demuestra en la siguiente tabla.

Tabla 8. Perfiles de los expresidentes del CGREG

Presidentes CGREG	**Experticia**	**Sector**	**Cargos Públicos**
Jorge Torres* 2010-2013	Experto en Turismo y Ambiente	Empresas turísticas locales	Ex consejero de la Prefectura de Galápagos 1998-2002
María Isabel Salvador 2013-2015	Administradora Pública	Empresas turísticas nacionales	Ex Ministra de Turismo 2005-2007 Ex Canciller de la República 2007-2008 Ex Parlamentaria Andina 2009-2012
Eliécer Cruz* 2015-2016	Biólogo	Relaciones con ONG Conservación del Medio Ambiente	Ex Director del PNG 1996-2003

Lorena Tapia 2017-2019	Experta en Programas de Manejo Ambiental Derecho Empresarial	Administración Pública en temas Medio ambientales	Ex Ministra del Medio Ambiente 2012-2015
Norman Wray* 2019-2021	Abogado	Político	Concejal Metropolitano de Quito 2009-2012 Asambleísta Nacional Constituyente 2007-2008
Joan Sotomayor* 2021-2022	Ingeniero en Turismo	Político	Director provincial del Partido Político CREO - Creando Oportunidades.
Katherine Llerena* Enero 2022-Mayo 2023	Contadora Pública	Instituciones Públicas	Secretaria Técnica del Consejo de Gobierno
Astrid Calderon Villafuerte* Mayo 2023-Junio 2023	Médico	Instituciones Públicas	Directora Provincial IESS
Schubert Lombeida* Junio de 2023-Diciembre 2023	Ingeniero	Instituciones Públicas	Agencia de Regulación y Control Telecomunicaciones
Edwin Altamirano* Diciembre 2023-Octubre 2024	Ingeniero	Político	Privado
Jimmy Bolaños*	Agrónomo	Administración pública en sector Medio Ambiental	Director Cantonal del Parque Nacional Galápagos Director del Ministerio de Agricultura y Ganadería sede Galápagos

Fuente: Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos. Presidentes del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos desde el 2010, período en el que empezó a funcionar el CGREG. Fecha de consulta: 15/04/2022. Disponible en: https://www.gobiernogalapagos.gob.ec/
*** Estatus migratorio de residente permanente.**

A partir de la información proporcionada, se concluye que el perfil requerido para ocupar el cargo de Presidente del CGREG se fundamenta principalmente en los siguientes aspectos: a) experiencia en altos cargos gubernamentales vinculados al turismo y medio ambiente; b) conocimientos especializados en áreas como turismo, conservación y medio

ambiente; y c) relaciones con organizaciones nacionales o internacionales sin fines de lucro interesadas en la conservación. Es importante destacar que grupos de presión y actores, tanto internos como externos, relacionados con el turismo, la conservación y la ciencia, ejercen una influencia notable en la administración pública de Galápagos. No obstante, las recientes designaciones de presidentes del CGREG indican que la participación política partidista en apoyo al gobierno de turno ha prevalecido. También que la cercanía con el gobierno central es fundamental para ser seleccionado para este cargo, lo que podría desfavorecer a los residentes permanentes, quienes, al vivir en una zona insular y periférica, encuentran dificultades para establecer conexiones con las autoridades nacionales. Además, la capacidad de los representantes de Galápagos en la Asamblea Nacional para influir en la elección de este cargo es muy limitada o prácticamente inexistente.

Por otra parte, se observa una marcada inestabilidad en la ocupación del cargo de presidente del CGREG, dada la configuración actual que permite períodos de tan solo seis meses. Esto refleja que la designación está sujeta a cambios rápidos según los intereses que surjan desde el gobierno central. Como resultado, la continuidad en la planificación de políticas públicas se ve afectada, lo que repercute directamente en el bienestar de los habitantes de Galápagos.

En este contexto, la noción de gobernabilidad y gobernanza, utilizada en campo de las Ciencias Políticas, resulta esencial para analizar los problemas democráticos y el gobierno de la sociedad. La estructura actual del CGREG evidencia el protagonismo del gobierno central en la orientación del desarrollo comunitario. Aguilar (2015:14) sostiene que la administración pública debe basarse en la legalidad y legitimidad de sus autoridades, un principio esencial para que el CGREG cumpla con su rol de planificación y rectoría en el archipiélago. Sin embargo, la LOREG no contempla un mecanismo normativo para la elección del Presidente que garantice transparencia, integridad, alternancia y participación ciudadana. La CRE establece simplemente que este funcionario será designado por el Presidente de la República, lo cual implica un nombramiento basado en

confianza política, sin límite de tiempo, y susceptible de ser influido por intereses políticos[62].

En otro punto, en el 2020, se intentó una enmienda constitucional para que el presidente del CGREG fuera elegido por voto popular, con el respaldo de un representante en la Asamblea Nacional.[63] Aunque la Corte Constitucional dio su aprobación, la propuesta fue archivada en 2021 por falta de apoyo parlamentario.

Por otro lado, la Secretaría Técnica del CGREG es un órgano ejecutivo fundamental dentro de la estructura del gobierno de Galápagos liderada por el Secretario Técnico. Su función principal es ejecutar las resoluciones y acuerdos adoptados por el Pleno del Consejo de Gobierno, actuando como un brazo operativo que pone en práctica las decisiones y políticas formuladas por el Consejo. Además, desempeña un rol clave en el apoyo técnico a las instituciones públicas que tienen incidencia en la provincia de Galápagos. La Secretaría Técnica tiene su sede en Puerto Baquerizo Moreno, ubicado en el cantón San Cristóbal, en la provincia de Galápagos (art. 13).

Este funcionario es designado por el Pleno del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de la provincia de Galápagos, de una terna presentada por el Presidente del CGREG, para ser Secretaria o Secretario Técnico, se requerirá tener título de tercer nivel y es de libre remoción, por decisión del Pleno del Consejo de Gobierno (art. 14). Por lo que, todas sus actuaciones están supeditadas por dicho órgano.

EL CGREG, posee Direcciones Distritales en cada isla, en la que se designa un Director, así se articula en todo el archipiélago. Estas Direcciones coordinan con los funcionarios y autoridades de los GAD.

---

[62] Este cargo puede estar influido por grupos de presión nacionales e internacionales, como el sector turístico, dada la importancia económica del turismo para Galápagos. De hecho, en 2005-2006, el turismo generó ingresos de 120 millones de dólares, con un incremento anual del 14 %, impulsado por los cruceros. Esto podría explicar la preferencia por líderes con experiencia en turismo para el cargo de presidente del CGREG (Epler, 2007). No obstante, es crucial asegurar que esta designación se realice con transparencia y basada en criterios técnicos y éticos, para garantizar una adecuada gestión y preservación del medio ambiente en la región.

[63] Caso n.°. 1-20-RC, Dictamen de la Corte Constitucional respecto al procedimiento que debe seguirse para tramitar la propuesta de enmiendas constitucionales relacionadas con la autonomía de la provincia de Galápagos en materia territorial y el sistema de gobierno que rige en su territorio.

4.2.4.2. Las competencias del Régimen Especial de Galápagos: tipología y alcance funcional

Como ya se ha dicho, la Constitución establece una forma de gobierno descentralizada (art. 1), en la que se transfirió la gestión del Estado, de forma obligatoria, progresiva y definitiva competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados (art. 105 COOTAD). Para ello, se ha creado un sistema nacional de competencias establecido en la Constitución y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), que es la norma que regula la organización político-administrativa del Estado en sus distintos niveles de gobierno, incluidos los regímenes especiales.

De acuerdo con el Sistema Nacional de Competencias, existen dos tipos de competencias asignadas a cada nivel de gobierno. Estas representan las capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector y materia, y se ejercen a través de facultades. Las competencias son establecidas por la Constitución, la ley y aquellas asignadas por el Consejo Nacional de Competencias (art. 113 COOTAD). Tenemos las capacidades exclusivas y concurrentes.

1) Competencias exclusivas: Son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno (art. 114 COOTAD). Como, por ejemplo, los gobiernos regionales principalmente planifican el desarrollo, regulan el transporte y fomentan la producción (art. 262). Los provinciales gestionan la vialidad, el ambiente y la agropecuaria (art. 263). Los municipales regulan el uso del suelo, prestan servicios públicos y administran el tránsito (art.264). Los parroquiales rurales planifican su territorio, gestionan infraestructura y promueven actividades productivas (art. 267).

2) Competencias concurrentes: Son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto, deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente. Su ejercicio se regulará en el modelo de gestión de cada sector, sin perjuicio de las resoluciones obligatorias que pueda emitir el Consejo Nacional de Competencias para evitar o eliminar la superposición de funciones entre los niveles de gobierno. Para el efecto se observará el interés y naturaleza de la competencia

y el principio de subsidiariedad (art. 115 COOTAD). Por ejemplo, estas materias son: la gestión del turismo, gestión ambiental, competencia de preservar, mantener y difundir el patrimonio cultural, infraestructura física, equipamientos y espacios públicos.

A estas competencias se incorpora el concepto de las facultades que son atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno. Son facultades la rectoría, la planificación, la regulación, el control y la gestión (ejecución y administración), y son establecidas por la Constitución o la ley. Su ejercicio, a excepción de la rectoría, que solo corresponde al Estado central, puede ser concurrente (art. 116 COOTAD).

Además, a todos los niveles de gobierno y regímenes especiales se les reconoce la facultad normativa para el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades que de manera concurrente podrán asumir, esto es, la capacidad para dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial. El ejercicio de esta facultad se restringirá al ámbito territorial y a las competencias de cada nivel de gobierno, conforme a lo establecido en la Constitución y la ley (art. 7 COOTAD). En Galápagos, los consejos municipales ejercen la facultad normativa dentro de los límites que determine la LOREG. En este sentido, establece restricciones, ya que asigna la facultad normativa en determinadas materias corresponde al CGREG.

Competencias, facultades y atribuciones del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos

De acuerdo con el COOTAD la provincia de Galápagos constituye un régimen especial de gobierno en razón de sus particularidades ambientales y por constituir patrimonio natural de la humanidad; por lo que, su territorio es administrado por un consejo de gobierno, en la forma prevista en la Constitución, el COOTAD y la LOREG (art. 104).

Dicho esto, las competencias del CGREG provienen de la Constitución (art. 258) y se detallan en la LOREG (art. 5). Sin embargo, ni la Constitución ni la LOREG han clasificado estas competencias como exclusivas o concurrentes, ya que el artículo 5 de la LOREG simplemente las menciona como "competencias". No obstante, según las definiciones del COOTAD, la clasificación de competencias se basa en la “titularidad” de su gestión, ya sea en un solo nivel o en varios niveles de gobierno. Dado que el CGREG

es un régimen especial, se desprende que la titularidad de sus competencias le corresponde a este órgano, lo que implica que puede ejercer tanto competencias de gestión exclusiva como concurrente, basados en las atribuciones de su gestión.

a) Competencias de gestión exclusivas: El CGREG ejerce atribuciones que no pueden ser delegadas a otros niveles de gobierno. Ejemplo de ello es la facultad normativa en la regulación del control migratorio, el ingreso de bienes y productos a la provincia, la auditoría de los permisos de operación turística y la regulación del procedimiento de ingreso de vehículos. Esta potestad en estas materias no puede ser compartida con ninguna otra entidad (Art. 5. LOREG) .

b) Competencias con elementos concurrentes: Existen ámbitos donde el CGREG actúa junto con otras autoridades que también tienen atribuciones en la materia. Un ejemplo de su potestad reguladora y de control, es el otorgamiento de licencias ambientales, que requiere acreditación ante el Sistema Único de Gestión Ambiental de la Autoridad Ambiental Nacional, evidenciando la concurrencia de competencias entre el Consejo y el nivel nacional en materia ambiental.

Alcance y ejercicio material de las competencias del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos

De lo expuesto, el CGREG, de acuerdo con las atribuciones de gestión exclusiva, concurrentes, se identifican las principales materias.

a) El CGREG ejerce la competencia de gestión exclusiva con facultad normativa, lo que le otorga la atribución exclusiva de regular y controlar el flujo migratorio y de residencia en la provincia de Galápagos. Asimismo, le corresponde establecer los lineamientos generales de movilidad en materia de transporte dentro de la provincia y dictar la normativa para el procedimiento de ingreso de vehículos y maquinarias, todo ello en el marco de la rectoría de la autoridad nacional. Tiene la competencia de planificar el desarrollo y el ordenamiento territorial de la provincia dentro del marco del Plan para el Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial de Galápagos. Asimismo, le corresponde expedir políticas provinciales y normas técnicas para la dotación de infraestructura sanitaria, sistemas integrados de agua potable y alcantarillado, saneamiento ambiental y gestión integral de

desechos de todo tipo, en concordancia con los parámetros y la normativa establecidos por la autoridad nacional competente. Del mismo modo, es responsable de definir las políticas y el plan para el uso de energías alternativas, conforme a los lineamientos y directrices emitidos por la autoridad nacional competente.

En materia ambiental, emite lineamientos y estándares para el saneamiento ambiental de la provincia y propende a su mejoramiento, a través de una acción conjunta con los organismos estatales y los gobiernos autónomos descentralizados municipales de su jurisdicción, además de vigilar y controlar su cumplimiento. En materia financiera, tiene la potestad de aprobar el presupuesto del Consejo de Gobierno, modificar tasas y contribuciones especiales, y autorizar empréstitos para financiar proyectos estratégicos.

En cuanto a la potestad de supervisión y control, el Pleno audita los procesos relacionados con permisos de operación turística y migración, además de conocer los planes operativos y presupuestarios de las empresas públicas o mixtas en las que participa el Consejo.

También desempeña potestades administrativas, como la designación del secretario técnico, la autorización de adquisición y enajenación de bienes, la conformación de comisiones de trabajo y la resolución de asuntos sometidos a su conocimiento. Por último, el Pleno ejerce su potestad reguladora en materia de conservación y desarrollo, autorizando investigaciones científicas y estudios sobre pesca, además de aprobar los planes y programas de trabajo del Consejo de Gobierno.

b) En cuanto a las atribuciones de gestión concurrente, en coordinación con las entidades competentes, el régimen especial de Galápagos fomenta la educación, la cultura y el deporte, asegurando que estas actividades respondan a las características del régimen ambiental especial de la provincia y a las políticas nacionales establecidas. Fomenta la soberanía y seguridad alimentaria, así como la producción agroecológica, en cumplimiento de la legislación vigente y en articulación con las políticas y normativas establecidas por la autoridad nacional competente.

   Corresponde al régimen especial de Galápagos el fomento de las actividades económicas y productivas dentro del marco de la sostenibilidad del territorio

provincial, en coordinación con el Gobierno Central y los gobiernos autónomos descentralizados. También tiene la competencia de vigilar el cumplimiento de la prestación de servicios públicos y de los derechos de las personas, en atención a la situación geográfica particular del territorio insular.

En algunos casos, el CGREG coordina sus funciones con otras entidades del Estado, como los GAD, la Autoridad Ambiental Nacional y la Función Ejecutiva. Un ejemplo de esto, en cuanto a la *potestas* administrativa y ejecutiva, es la verificación de que los planes de ordenamiento territorial de los GAD cumplan con los lineamientos del Consejo, así como la identificación de prioridades en investigaciones ambientales en conjunto con otras instituciones.

4.2.4.3. El control de los actos del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos por parte del Estado central

En Galápagos, el poder central mantiene un control indirecto sobre el CGREG, ya que las decisiones del Pleno suelen estar alineadas con el gobierno nacional. Esto se debe a que la mayoría de sus integrantes son ministros de Estado o sus delegados, lo que genera una relación de dependencia con el Ejecutivo y reduce potenciales conflictos entre ambas instancias.

a) Control de la Corte Constitucional, que tiene la facultad de declarar la inconstitucionalidad de los actos normativos emitidos por autoridades públicas y dirimir conflictos de competencias o de atribuciones entre funciones del Estado u órganos establecidos en la Constitución (art. 436.7),
b) El control de legalidad en los tribunales distritales de lo contencioso administrativo, esto se relaciona con el artículo 173 CRE, que dispone que los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado pueden ser impugnados tanto en la vía administrativa como ante los órganos correspondientes de la Función Judicial. De acuerdo con el Código General de Procesos se regula la tramitación ante tribunales distritales de lo contencioso administrativo (art. 14A).
c) Los conflictos de atribuciones entre órganos administrativos. Estos serán resueltos por la autoridad máxima del órgano administrativo. Si el conflicto es con otro órgano, la autoridad superior deberá pronunciarse en tres días. Si no hay un órgano superior, la decisión corresponderá a un juez del Tribunal Distrital de lo

Contencioso Administrativo (art. 85 COA). En caso de disputas con los GAD, el Consejo Nacional de Competencias será el encargado de resolverlas, en el marco del Plan Nacional de Descentralización (art. 119. n COOTAD).

d) El Defensor del Pueblo también tiene legitimación activa para recurrir una decisión del CGREG, como una ordenanza, resolución o acto administrativo, mediante una acción de protección o procesos de vigilancia, con el fin de tutelar los derechos de los habitantes del Ecuador y defender los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos que se encuentren fuera del país (art. 215 CRE).
e) Control por parte de la Contraloría General del Estado, este es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado (art. 211 CRE). La dirección de la Contraloría General del Estado, el sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado, y regular su funcionamiento con la finalidad de examinar, verificar y evaluar el cumplimiento de la visión, misión y objetivos de las instituciones del Estado y la utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos.

En concreto, el control de la Corte Constitucional y el control constitucional en conflictos de competencias

Este tipo de control se encuentra establecido en la Constitución e instrumentado en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC). Se pueden presentar ante la Corte Constitucional acciones de inconstitucionalidad (art. 436.7 CRE). Según sus atribuciones, la Corte tiene la competencia de dirimir conflictos de competencias o de atribuciones entre funciones del Estado u órganos establecidos en la Constitución. Los conflictos de competencias constitucionales son resueltos por la Corte Constitucional cuando surgen disputas entre funciones u órganos establecidos en la Constitución, y cuya resolución no esté atribuida a otro órgano. Los titulares de los órganos constitucionales, incluidos los de regímenes especiales, pueden presentar ante la Corte Constitucional cualquier conflicto de competencias, en calidad de legitimados activos (art. 145 LOGJCC).

En cuanto a los conflictos positivos o negativos, se establece un procedimiento que debe seguirse: primero, si un órgano considera que otro ha asumido competencias que le corresponden, debe requerirle por escrito que se abstenga de realizar actos o revocar decisiones. Si el órgano requerido no responde o se niega en un plazo de 15 días, el órgano afectado podrá acudir a la Corte Constitucional para que declare que las competencias asumidas son de su titularidad (art. 146.1 LOGJCC).

La demanda debe incluir la identidad de las partes, especificar las competencias en disputa y las actividades o facultades que la demandante considera le corresponden, los fundamentos constitucionales que respaldan la pretensión, y los datos de contacto para las notificaciones. Además, debe presentar los documentos que validen su solicitud y la prueba de que el requerimiento previo fue infructuoso (art. 146. 2. LOGJCC).

Una vez recibida la demanda, la Corte seguirá el proceso general para el control abstracto de constitucionalidad y emitirá una sentencia determinando a qué órgano o función corresponden las competencias en disputa.

El control de legalidad en los tribunales distritales de lo contencioso administrativo

En Ecuador, es posible que una entidad administrativa demande a otra del sector público en determinadas circunstancias. Esto se enmarca dentro del principio de jurisdicción contenciosa administrativa, que permite que los órganos del sector público puedan recurrir al sistema judicial para resolver disputas por conflicto de competencia entre órganos administrativo. De acuerdo con el Código General de Procesos (art. 14A) en caso de que no exista un órgano administrativo superior para resolver los conflictos de competencia entre órganos, el último órgano que haya planteado o rechazado la competencia enviará el asunto al Tribunal Contencioso Administrativo correspondiente y a la entidad que considera competente o incompetente, adjuntando las razones correspondientes. La entidad notificada deberá presentar sus argumentos sobre su competencia o incompetencia en un plazo de hasta tres días. El juez del Tribunal resolverá el asunto, basándose en los argumentos recibidos, en un plazo de hasta diez días.

Los conflictos de atribuciones entre órganos administrativos

Los conflictos de competencia entre el CGREG serán resueltos por su autoridad máxima de acuerdo con el Código Orgánico Administrativo (art.85). Si surge un conflicto de competencia entre órganos, por ejemplo, el Ministerio de Ambiente, el último órgano que

haya planteado la cuestión solicitará a la autoridad superior que se pronuncie en tres días. Si no hay un órgano superior, se resolverá por un juez del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, conforme al Código Orgánico General de Procesos (art. 14A). Los conflictos de competencia con los GAD, serán resueltos por el Consejo Nacional de Competencias, este es el organismo rector encargado de la regulación, planificación, coordinación, gestión y control de la asignación y transferencia de las competencias, en el marco del Plan Nacional de Descentralización (art. 269.5 CRE).

4.2.4.4. Los mecanismos de relación entre el Régimen especial y el Gobierno Central

La CRE no establece mecanismos específicos para regular la relación entre el Estado y el Régimen Especial de Galápagos. Este vacío o débil institucionalización de los mecanismos de relación multinivel o intergubernamental se debe a la naturaleza del modelo de gobierno, que prioriza una administración representativa del Estado, sin implicar un autogobierno pleno. Dicho con otras palabras, la limitada capacidad normativa del CGREG no ha justificado la creación de mecanismos formales, ya sea a nivel orgánico (comisiones, consejos bilaterales) o normativo (colaboración entre normas que se desarrollan mutuamente).

A) A pesar de que no existen mecanismos para regular las relaciones entre el Estado y el CGREG, la CRE establece principios claros y necesarios, como los de solidaridad, subsidiariedad y equidad interterritorial (art. 238). De acuerdo con el COOTAD (art. 3), estos principios se desarrollan estableciendo que la solidaridad obliga a todos los niveles de gobierno a garantizar un desarrollo justo y equitativo, redistribuyendo recursos para reducir desigualdades y asegurar el buen vivir. La subsidiariedad prioriza que las competencias y servicios sean gestionados por los niveles de gobierno más cercanos a la población, reservando al gobierno central solo aquellas de interés nacional. En casos de deficiencia o emergencia, otro nivel de gobierno podrá asumir temporalmente una competencia. La equidad interterritorial busca un desarrollo equilibrado, igualdad de oportunidades y acceso a servicios públicos en todas las regiones.

Además, el Código Orgánico Administrativo, que regula los organismos que conforman el sector público, dispone el principio de colaboración (art. 28), que exige a las administraciones públicas coordinar, complementar y prestarse auxilio mutuo para gestionar competencias y optimizar recursos. La asistencia solo se negará si faltan

facultades, medios suficientes o si afecta gravemente sus intereses o funciones. Además, podrán colaborar en actos fuera de su ámbito territorial mediante instrumentos como acuerdos y convenios interinstitucionales.

B) La LOREG regula, sin embargo, algunos atribuciones de relación institucional por la naturaleza y alcance de sus competencias. Así, por ejemplo:

a) Al CGREG se le encomienda la responsabilidad de planificar, gestionar recursos y organizar actividades dentro del territorio de Galápagos, además de coordinar con las entidades estatales dentro de sus competencias (art. 4). Debido a sus competencias de gestión concurrente, el CGREG actúa junto con otras autoridades que también tienen atribuciones en la materia. Un ejemplo de su potestad reguladora y de control es el otorgamiento de licencias ambientales, que requiere acreditación ante el Sistema Único de Gestión Ambiental de la Autoridad Ambiental Nacional, lo que demuestra la concurrencia de competencias entre el Consejo y el nivel nacional en el ámbito ambiental.

b) También establece la obligación de coordinar con las entidades competentes para promover la educación, la cultura y el deporte, asegurando que estas acciones estén alineadas con las particularidades del régimen ambiental especial de la provincia, conforme a las normativas y políticas de la autoridad nacional (art. 5.18).

c) El Presidente del CGREG mantiene por sus funciones en una relación directa y constante con el Estado central, a través de los miembros del Pleno del CGREG, quienes toman decisiones conjuntas dentro de sus atribuciones debiendo coordinar la elaboración y generación de proyectos de ordenanzas provinciales y resoluciones (art. 12.4). Asimismo, el Pleno tiene la atribución de conocer y resolver los asuntos que le sean sometidos a su conocimiento por parte del Presidente del Consejo de Gobierno y/o del Secretario Técnico del Consejo (art. 11.18).

D) La relación ambiental en Galápagos se establece a través de la administración y gestión de sus áreas naturales protegidas, que incluyen el Parque Nacional Galápagos, la Reserva Marina de Galápagos y el Área Marina de Protección Especial. Estas forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) y están sujetas a un régimen jurídico especial conforme a la Constitución, la LOREG y demás normativas vigentes. La gestión de estas áreas se lleva a cabo mediante uns estrecha coordinación entre el Consejo de

Gobierno del Régimen Especial de la provincia de Galápagos y la Autoridad Ambiental Nacional, para articular en forma apropiada sus competencias y atribuciones.

C) Por otro lado, el Reglamento de la LOREG faculta al Presidente del CGREG la celebración de convenios de cooperación entre instituciones públicas a través de acuerdos marco y específicos interinstitucionales, lo que permite una mejor coordinación entre el Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos (CGREG) y el Estado para la ejecución de sus competencias (art. 12. c).

4.2.4.5. El régimen de autonomía financiera y tributaria de Galápagos

La Constitución no incluye disposiciones específicas sobre el financiamiento del régimen especial de Galápagos, enfocándose más en su estructura que en esa regulación. Sin embargo, establece que el Consejo de Gobierno será responsable de gestionar los recursos y organizar las actividades en la provincia. No obstante, como ya se ha dicho, dispone que la relación entre el Estado y el régimen especial se regirá por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial (art. 238).

La LOREG establece que el Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos es una entidad de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio y recursos económicos propios (art. 4). Además, cuenta con autonomía financiera, lo que otorga al Pleno del CGREG la facultad de aprobar el presupuesto de esta entidad (art. 11.5).

Los principales recursos del CGREG se conforman por: 1. Los que se le asignen del Presupuesto General del Estado. 2. Los fondos provenientes de contratos o convenios con instituciones nacionales o extranjeras para la realización de sus actividades. 3. Las contribuciones o donaciones provenientes de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras. 4. Los que obtenga por la prestación de servicios u otros conceptos. 5. Los valores correspondientes a impuestos, tasas y contribuciones que se establezcan a su favor. 6. Las asignaciones del Fondo de Equidad Territorial.

1. Los que se le asignen del Presupuesto General del Estado. En cuanto a lo expuesto las asignaciones presupuestarias es la principal fuente de financiación, el COOTAD establece un trato especial para la provincia de Galápagos debido a su insularidad, en relación al principio de equidad territorial (art. 196).

Las asignaciones presupuestarias que recibe el CGREG se incrementarán mediante un cálculo consistente en multiplicar el índice anual de precios al consumidor en relación con los precios del Ecuador continental, y la deducción del monto global entregado (art. 196). El presupuesto asignado al Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos para el año 2023 ascendió a USD 28,999,850.75[64], frente a un presupuesto devengado de 18,520,734.90, lo que resultó en una tasa de ejecución total del 66.06%.

2. Los fondos provenientes de contratos o convenios con instituciones nacionales o extranjeras para la realización de sus actividades. Estos son gestionados directamente por el CGREG. Esto significa que el CGREG es el ente encargado de su administración, recaudación y uso dentro del marco de sus competencias. Estos recursos deben ser integrados en su presupuesto institucional y estar sujetos a control por los organismos correspondientes.

3. Las contribuciones o donaciones provenientes de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, las mismas que deberán ingresar en el presupuesto institucional para ser gestionadas por el CGREG y estarán sujetas al órgano de control.

4. Los que obtenga por la prestación de servicios u otros conceptos, de conformidad con lo que establece el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, y las rentas generadas por sus bienes patrimoniales. Principalmente, el servicio de alquiler de maquinaria, gestionado y recaudado por el CGREG, está disponible para la ciudadanía debido a la limitada oferta de equipos particulares en las islas, como resultado de las restricciones legales sobre el ingreso de vehículos automotores en el Régimen Especial de Galápagos. En particular, el alquiler de maquinaria para la extracción y traslado de material pétreo permite su transporte desde la cantera hasta el sitio de construcción. Los ingresos generados por este servicio son recaudados por el CGREG y destinados a la gestión y mantenimiento de la infraestructura y equipos necesarios para su operatividad.

[64] Resolución Nro. 044-CGREG-06-12-2022 de fecha 06 de diciembre del año 2022, con la que se aprueba en segundo y definitivo debate la Proforma Presupuestaria 2023 del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos,

5. Los valores correspondientes a impuestos, tasas y contribuciones que se establezcan a su favor. De ahí se encuentran los valores correspondientes a impuestos, tasas y contribuciones que se establezcan a favor del CGREG. Para captar este recurso posee la facultad tributaria del CGREG (art. 27). El Pleno del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos entre estas tasas y contribuciones para la conservación de áreas protegidas, se han fijado para el ingreso de embarcaciones, movilidad humana, transporte y servicios públicos, entre otras. A través de ordenanzas, define los elementos esenciales de estos tributos, como sujetos, tarifas, hechos generadores y distribución. El incumplimiento en el pago conlleva una multa de hasta diez salarios básicos unificados y genera intereses conforme al Código Tributario, sin necesidad de resolución administrativa.

Los tributos establecidos en el Régimen Especial de Galápagos son finalistas: tienen fines específicos que deben cumplirse de manera estricta, tal como dispone la LOREG. Estos tributos deben ser utilizados para mejorar la calidad de los servicios públicos y beneficiar a los contribuyentes en aspectos como la accesibilidad, eficiencia y equidad. Además, están destinados a preservar el patrimonio natural del Estado, fomentar el desarrollo sostenible de la provincia y apoyar iniciativas económicas, ambientales y turísticas en beneficio de la comunidad (art. 28). Los recursos provenientes de estos tributos son compartidos con los GAD y ministerios relacionados con la conservación, quienes deberán destinarlos a gastos no permanentes y al menos el 50% de lo que reciban será para la conservación, protección, saneamiento ambiental o bioseguridad, en el marco de sus competencias.

Así tambien, tiene la atribución de crear, modificar o eliminar tasas y contribuciones especiales vinculadas a los servicios que brinda y a las infraestructuras que desarrolla, fortaleciendo así su capacidad de gestionar recursos propios y el desarrollo sostenible en la región.

En ejercicio de esta atribución se tiene la tasa que fijó el Pleno del CGREG la Tarjeta de Control de Tránsito (TCT) y la Tasa de Ingreso al Parque Nacional Galápagos. La primera, es un tributo que pagan al CGREG los turistas y transeúntes que ingresan a las islas de Galápagos. Para gestionar el cobro de las TCT, el CGREG emitió resoluciones que establecen las tarifas correspondientes . La segunda, es una tasa ambiental que deben pagar quienes o son residentes permanentes o temporales al ingresar a las islas por el

ingreso a las áreas protegidas , para su fijación se toma en cuenta varios factores, como el tiempo de permanencia, la edad, la condición de discapacidad, el modelo turístico y la nacionalidad o residencia legal en el país (art. 29)

La gestión, recaudación, liquidación e inspección de los tributos en Galápagos varía según la naturaleza del impuesto. En el caso de los tributos por ingreso y conservación de áreas naturales protegidas, la recaudación es realizada por la Autoridad Ambiental Nacional a través de su unidad administrativa desconcentrada encargada de las Áreas Naturales Protegidas de Galápagos. Los fondos obtenidos se depositan inmediatamente en la Cuenta Única del Tesoro Nacional, lo que indica que la administración de estos recursos está centralizada en el Estado. Para otros tributos, el CGREG es el ente encargado de su gestión, diferenciando si es propio del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos, compartido con otra entidad o directamente administrado por el Estado.

6. El Fondo de Equidad Territorial es un recurso económico proporcionado por el Gobierno Central, gestionado por el Ministerio de Economía y Finanzas, y destinado a los Gobiernos Autónomos Descentralizados a nivel provincial. A través del Acuerdo Ministerial 059 del 17 de junio de 2019, el Ministerio estableció que cada año se calculará el modelo de distribución de estos fondos, incluyendo al Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos, que participará en la asignación de los recursos.

Este fondo se distribuye anualmente entre los Gobiernos Provinciales según una fórmula que toma en cuenta criterios como el tamaño de la población, el cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y la cobertura de servicios básicos, entre otros. Aunque el Fondo de Equidad no sustituye otras fuentes de ingresos fiscales, como el Presupuesto General del Estado, sí es una ayuda adicional para las provincias.

Tabla 9. Elementos que conforman el Régimen Especial de la provincia de Galápagos

Régimen Especial	Organización territorial del poder en Ecuador	Características principales del régimen especial	Instrumentos normativos internos	Sistemas institucionales administrativo	Distribución de competencias	Control del Estado	Relaciones institucionales y de colaboración	Relaciones económico financieras
Islas Galápagos	○ Estado unitario, (art. 1 CRE). ○ Consagra principios la descentralización y reconoce el principio de autonomía política y el principio de subsidiariedad a gobiernos locales (art.238 CRE). ○ CRE no reconoce autonomía insular a Galápagos, solo forma de gobierno administrativa de régimen especial por razón ambiental (art. 258 CRE).	○ Líderes sociales promovieron una ley especial para Galápagos en 1998. ○ Historia (cuatro períodos administrativos: Juez de Paz, Jefatura Territorial, Gobernación (INGALA), régimen especial ○ Característica geográfica insularidad ultraperiférica (1000 km de Ecuador continental).	○ Ley Orgánica del Régimen Especial de la provincia de Galápagos (LOREG). ○ Reglamento de Funcionamiento del Pleno del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos. ○ Reglamento de Migración y Residencia en el Régimen Especial de Galápagos. ○ Reglamento de Ingreso y Control de Vehículos y Maquinaria a	○ Pleno del CGREG (órgano colegiado compuesto por ministros de Función Ejecutiva y autoridades de GAD, con capacidad reglamentaria). (art. 10 LOREG). ○ Presidente del CGREG. (Nombrado por el Presidente de la República)(art. 12 LOREG). ○ Secretaria/o Técnica/o	○ La CRE establece lista competencias exclusivas del Estado (art. 261 CRE). ○ Las competencias del CGREG provienen de la Constitución (art. 258) y se detallan en la LOREG (art. 5). ○ La CRE no establece sistema de transferencia para Galápagos. ○ LOREG: 1) competencias de gestión exclusiva: planificación, ordenamiento terri-	○ Corte Constitucional: Recurso de inconstitucionalidad y conflictos de competencias entre órganos del Estado (art. 436.7 CRE). ○ Tribunales distritales de lo contencioso administrativo: conflictos de competencia (art. 14A COGEP). ○ Órgano administrativo superior y el Consejo	○ La CRE no establece mecanismos de relación con el Estado Central y el régimen especial. ○ Principio de coordinación institucional art. 4 (LOREG). ○ Coordinación educación, cultura y deporte (art. 5.18 LOREG). ○ Pleno del CGREG (art. 12.4 LOREG).	○ La CRE no reconoce autonomía. ○ Principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial (art. 238 CRE). ○ No tiene potestades tributarias de Estado. ○ Autonomía financiera, Pleno del CGREG la facultad de aprobar el presupuesto (art. 11.5 LOREG). ○ Asignaciones presupuestarias incremen-

			la Provincia de Galápagos. ○ Reglamento de Inversiones en el Régimen Especial de Galápagos.	(elegido por el Pleno del CGREG, de terna del Presidente CGREG, funciones ejecutivas) (art. 13 LOREG).	torial; migración y residencia, ingreso y permanencia de vehículos, inversiones, gestión ambiental. 2) Competencias gestión concurrente: Educación, cultura, deporte, soberanía alimentaria, actividades económicas y productivas, servicios públicos y derechos, coordinación institucional.	Nacional de Competencias (art.85.COA). ○ Defensor del Pueblo: Puede impugnar decisiones del CGREG (art. 215 CRE). ○ Control de la Contraloría General del Estado (art. 211 CRE). ○	○ Principio de colaboración y auxilio institucional (art. 28 COA).	tadas por insularidad (art. 196 COOTAD). ○ D.G.4 LOREG incremento salarial de acuerdo al IPC remuneraciones. ○ Recursos: Presupuesto General del Estado, contratos o convenios con entidades nacionales o extranjeras, donaciones de personas naturales o jurídicas. rentas de bienes patrimoniales, impuestos, tasas y contribuciones. (art.6 LOREG).

Fuente: Elaboración propia.

IV

PARTE CUARTA

Propuesta de un nuevo estatus político-administrativo del Régimen Especial para la provincia de Galápagos desde un análisis comparativo con las regiones autónomas insulares (Canarias, Azores y Madeira, Åland y Groenlandia).

5.1. El actual Régimen Especial de Galápagos en el contexto de la autonomía insular: apuntes de Canarias, Azores, Madeira, Åland y Groenlandia

5.1.1. La influencia del modelo de organización territorial del Estado en el reconocimiento de la autonomía insular

La Constitución de la República del Ecuador, reformada en 2008 sobre la base del Texto de 1998, establece un Estado unitario con un modelo de descentralización en la gestión pública. Así, en su artículo 1, define una forma de organización territorial del poder descentralizada, en la que se transfieren de manera obligatoria, progresiva y definitiva competencias desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), junto con los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos necesarios para su ejercicio. En particular, se reconoce la autonomía de regiones, provincias, municipios y parroquias, así como un régimen especial de autonomía para las Islas Galápagos (arts. 238 y 258). Para este último caso, como veremos, la Constitución establece un marco general que, pese a la descentralización operada, sigue enfrentando dificultades para adaptarse a las particularidades de gestión de la provincia insular, con roles y funciones administrativas que no responden plenamente a su contexto singular.

En coherencia con ello, el artículo 105 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio y el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados, así como el de los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía, y prevé que tal "descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados". Por lo que se trata, como reza el propio precepto, de una descentralización consistente en la delegación de funciones ejecutivas o de gestión del Estado, sin facultades normativas, y por tanto de una autonomía administrativa y no política.

Si tomamos como referencia los modelos de otras regiones insulares periféricas estudiados, tenemos que la Constitución española, si bien no concreta la forma de organización territorial del poder, reconoce la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2), entre ellas Canarias, y regula en su título VIII aspectos como el sistema institucional o la distribución competencial, configurando un Estado compuesto con elementos que van a caballo entre el estado regional y el estado federal, cuyas características ya tuvimos ocasión de exponer. Y, si bien el artículo 137 CE establece que el Estado se organiza en municipios, provincias y comunidades autónomas y que todas ellas gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, a diferencia de los entes locales las comunidades autónomas disponen de plena autonomía política a las que se reserva amplias facultades no solo ejecutivas, sino también legislativas (art. 148 y 149 CE y otras normas atributivas de competencias). Por otra parte, la singularidad del archipiélago canario se halla presente en la disposición adicional tercera de la Constitución, que constata la existencia de un régimen económico y fiscal especial debido a su condición de territorio insular y ultraperiférico. Tal reconocimiento constitucional llevó a Canarias a disponer de un régimen preautonómico antes de disponer de su Estatuto de Autonomía, mediante la creación del Ente Preautonómico de Canarias, también conocido como Junta de Canarias (1978). Este ente preautonómico fue el precedente del gobierno autónomo actual, y sirvió para empezar a transferir algunas competencias desde el Estado central hacia el archipiélago. Por último, el Estatuto de Autonomía de Canarias fue aprobado en 1982, consolidando las Islas Canarias como comunidad autónoma de España con pleno derecho dentro del marco constitucional de 1978.

Por su parte, Portugal no es un estado descentralizado en el sentido fuerte del término, sino que es formalmente un estado unitario con rasgos de un estado regional asimétrico, pues reconoce la autonomía política y administrativa a las Regiones Autónomas de Azores y Madeira, dotadas de un estatuto político-administrativo propio e instituciones de autogobierno (art. 6.2 CRP), en base a sus características geográficas, económicas, sociales y culturales, y a las históricas aspiraciones autonomistas de sus poblaciones (art. 225 CRP).

El título VII de la Constitución portuguesa establece los aspectos fundamentales del autogobierno de las islas y detalla su lista de competencias (art. 227): ordenación del territorio, economía, transporte, cultura, educación (con límites), medio ambiente, etc.

Esto las distingue de otras divisiones administrativas del Portugal continental (como los municipios), pero no alcanzan el nivel de un estado federado. Las leyes estatales prevalecen sobre las normativas regionales. La supervisión constitucional y legal de las actuaciones de las regiones corresponde al Tribunal Constitucional y a las autoridades del estado central. Con todo, tanto Azores como Madeira tienen competencias legislativas propias derivadas de sus competencias, como expresión de su plena autonomía política, pudiendo aprobar decretos legislativos con fuerza de ley en su territorio en ámbitos como: ordenación del territorio, sanidad, educación, cultura, medio ambiente, transporte, agricultura y pesca y turismo. Tienen como límite las materias de competencia exclusiva del Estado.

De forma similar, Finlandia se define constitucionalmente como un Estado unitario (art. 4) y reconoce (art. 120) un régimen de autogobierno para las islas Åland, a las que garantiza su autonomía mediante una cláusula específica que se remite a una Ley de Autonomía para la fijación de su sistema institucional y competencias. De acuerdo con ese marco legal, las islas disponen de un Parlamento propio (*Lagtinget*) con capacidad para aprobar leyes en ámbitos como la educación, la cultura, la sanidad, el medio ambiente y el transporte, entre otros. La particularidad del caso finés es que esa autonomía insular se halla también garantizada por el derecho internacional como vimos en su momento, resultado de un acuerdo multilateral supervisado por la Sociedad de Naciones (1921), que incluye garantías internacionales de protección cultural y política y constituye un ejemplo pionero de solución pacífica en un conflicto de autodeterminación.

Por su parte, la Constitución danesa, al mismo tiempo que afirma la unidad nacional (art. 1) reconoce la condición de Groenlandia como región autónoma dentro del Reino de Dinamarca. Inicialmente, ese estatus de autonomía se concretó en 1979 mediante la Ley de Autonomía de Groenlandia, pero en 2009 se amplió significativamente, con la Ley de Autogobierno, que transfirió más competencias al gobierno groenlandés. Hoy en día, el parlamento de Groenlandia tiene el control de áreas como la sanidad, la educación, la pesca y el medio ambiente, mientras que el Estado se reserva exclusivamente la defensa, la política exterior y la política monetaria. Además, la Ley de Autogobierno establece que Groenlandia tiene derecho a declarar su independencia si así lo decide en referéndum. Su ubicación geoestratégica privilegiada ha llevado a que los EE.UU., que disponen de una importante presencia militar en la zona, haya manifestado en varias ocasiones su deseo

de anexionar la isla. Groenlandia es una región autónoma del Reino de Dinamarca, pero no forma parte de la Unión Europea, y goza de un alto grado de autogobierno reconocido tanto por el derecho interno danés como por el derecho internacional. Sin duda, la autonomía de Groenlandia es una de las más amplias del mundo en el marco de un estado soberano unitario, y ha evolucionado hacia un modelo que muchos consideran "autogobierno con derecho a la independencia".

En conclusión, a diferencia de todos los casos estudiados, Ecuador es un estado centralista, aunque formalmente se define como un estado unitario con descentralización y autonomías (art. 1). Ecuador reconoce varios niveles de gobierno autónomo: Gobierno autónomo parroquial rural, Gobierno municipal, Gobierno provincial, Regiones (poco desarrolladas en la práctica) y el Régimen especial de Galápagos. Sin embargo, a pesar de reconocer autonomías territoriales y funcionales, no presenta ni los rasgos de descentralización política característicos de los modelos federales o regionales, ni el de otros modelos de autonomismo asimétrico fundados en razones históricas, geográficas o culturales, y el estatuto singular de Galápagos se caracteriza por la descentralización administrativa de acuerdo con su condición insular y en la necesidad de preservar su ecosistema. Este régimen especial se halla regulado por ley (LOREG).

5.1.2 Los instrumentos normativos que organizan la autonomía en los sistemas insulares.

Retomando el caso de Ecuador, la LOREG, que como se acaba de decir es la norma que plasma el régimen específico de Galápagos, presenta la naturaleza jurídica de ley orgánica conforme al artículo 133.1 de la Constitución, que define a este singular tipo de fuente del ordenamiento ecuatoriano como el reservado para regular la organización y el funcionamiento de instituciones creadas por la propia Constitución, en este caso el régimen jurídico-institucional de la provincia de Galápagos. Dentro del ordenamiento jurídico, la LOREG se encuentra en una posición jerárquica inferior a la Constitución y los tratados internacionales, pero superior a las leyes ordinarias y demás normas secundarias.

Formalmente, la iniciativa para la aprobación y reforma de la LOREG recae en los órganos legislativos y, eventualmente, en el Ejecutivo, siguiendo el procedimiento legislativo ordinario. Su aprobación corresponde a la Asamblea Nacional, con posibilidad de veto presidencial, sin que su contenido sea objeto de negociación o pacto bilateral con las au-

toridades locales. Su aprobación y reforma requiere de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, lo cual asegura su estabilidad. No se contempla la realización de un referéndum para su adopción o modificación.

En cuanto a su contenido material, la LOREG se distingue por su alcance eminentemente administrativo, pues su enfoque se centra en el desarrollo de potestades ejecutivas dentro de algunas áreas específicas: regula los aspectos organizativos del régimen institucional y las áreas naturales protegidas, estableciendo el marco para la gestión del Parque Nacional Galápagos y la Reserva Marina. Asimismo, aborda aspectos fundamentales como el desarrollo sustentable y el ordenamiento territorial de la provincia, asegurando la compatibilidad entre las actividades humanas y la conservación ambiental. Otro ámbito clave de la LOREG es el régimen de migración y residencia, que establece procedimientos de control específicos para la movilidad humana dentro de Galápagos. También regula las actividades productivas, imponiendo criterios para su desarrollo sostenible y su relación con el entorno natural. Además, contempla disposiciones sobre bioseguridad y el régimen sancionatorio en materia migratoria y ambiental, garantizando la protección del ecosistema insular frente a amenazas externas.

En España, los Estatutos de Autonomía tienen naturaleza de ley orgánica, según el artículo 81 de la Constitución. A pesar de la analogía con la denominación de la ley ecuatoriana, se trata de un tipo de norma muy distinta, pese a tener algunos puntos de contacto. En España es la norma institucional básica de la comunidad (art. 147.1 CE) y se caracteriza por su alcance sustantivo (algunas materias le están expresamente reservadas por su relevancia) y porque formalmente requieren una mayoría cualificada para su aprobación (mayoría absoluta en una votación final).

Ahora bien, aunque las normas mediante las que se aprueban los estatutos de autonomía son formalmente leyes orgánicas (art. 81.1 CE), presentan un especial valor normativo como norma paccionada en algunos casos (art. 151 CE) y complementaria de la Constitución para la determinación de la distribución territorial del poder. Y ello pese a que una de las consecuencias del pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña de 2006 (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 3 a 6) fue la pérdida de ese estatus diferenciado de que disfrutaban los estatutos, reconocido por el propio alto

tribunal en la anterior STC 247/2007 sobre el Estatuto de autonomía de la Comunidad valenciana.

Por lo que a su posición en el ordenamiento jurídico se refiere, los Estatutos ocupan un lugar subordinado a la Constitución, pero integran el llamado bloque de constitucionalidad junto a la propia Constitución y otras normas relevantes, sirviendo de parámetro para el enjuiciamiento de la constitucionalidad de las normas con rango de ley por parte del Tribunal Constitucional. Su posición de supremacía en el ámbito autonómico determina que cualquier norma autonómica que los contradiga será nula por vulnerar el ordenamiento estatutario y, por ende, inconstitucional. Asimismo, las leyes estatales deben respetar el contenido de los Estatutos.

La iniciativa para la aprobación de un Estatuto corresponde tanto a las instituciones autonómicas como al Estado. En función del procedimiento seguido, puede ser promovido por la Asamblea Legislativa autonómica, el Gobierno del Estado o las Cortes Generales. Su aprobación final es, como ya se ha dicho, en buena medida fruto de un proceso pactado entre el Parlamento autonómico y el Parlamento estatal, especialmente de las comunidades que presentan singularidades históricas (art. 151 CE), supuesto en el que además de exigirse mayorías cualificadas para su aprobación es preceptico un referéndum positivo de la población. No es el caso de Canarias, que siguió como vimos el procedimiento del artículo 143 CE (vía lenta), pese a disponer de estructuras pre-autonómicas. Con todo, pese a ser los cabildos insulares y los ayuntamientos los motores del acceso a la autonomía, las fuerzas políticas regionales (como la Agrupación Independiente de Canarias, u otros partidos de ámbito insular) fueron las impulsoras de la recogida de apoyos y de la articulación de dicho proyecto, hasta la aprobación del primer Estatuto de Autonomía en 1982 que plasmó el régimen especial del archipiélago teniendo en cuenta su insularidad, y distancia del continente europeo.

En cuanto a su contenido, los Estatutos no se limitan a las materias que la Constitución les reserva expresamente, sino que pueden incluir aspectos adicionales relacionados con el autogobierno y las relaciones con el Estado. Su contenido mínimo, establecido en el artículo 147 CE, abarca la denominación de la comunidad autónoma, su territorio, las instituciones de autogobierno y sus competencias. Sin embargo, pueden incorporar disposiciones adicionales sobre derechos y deberes, organización del poder judicial en el

territorio y relaciones externas de la comunidad. Además, establecen la delimitación de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma, aunque esta delimitación no depende exclusivamente del Estatuto, sino también de las leyes estatales.

En Portugal, según el artículo 166 de la Constitución, las leyes que aprueban los estatutos político-administrativos de las regiones autónomas (Azores y Madeira) son leyes orgánicas. Nuevamente, se trata de una categoría especial de ley que como en los dos casos estudiados anteriormente gozan de un rango superior a las leyes ordinarias y que también regulan materias fundamentales del Estado como la organización y funcionamiento de los órganos de soberanía (Parlamento, Gobierno, Tribunales, Presidente de la República), el régimen electoral y referendos o las materias relacionadas con derechos fundamentales. Para su aprobación necesitan el voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados en la Asamblea de la República (parlamento portugués) y en algunos casos, pueden requerir mayoría calificada (por ejemplo, dos terceras partes de los votos).

En lo que aquí interesa, y ello es relevante, diremos que la iniciativa para proponer los estatutos corresponde a las regiones autónomas, que los elaboran y presentan a la Asamblea de la República para su discusión y aprobación, conforme al artículo 226.1 de la CRP. Este proceso implica una negociación entre las instituciones autonómicas y el Estado, lo que les otorga un carácter bilateral parecido a los estatutos de autonomía de las comunidades históricas españolas. Para su aprobación, se requiere una mayoría de dos tercios de los diputados presentes en la Asamblea de la República, siempre que esta sea superior a la mayoría absoluta del total de diputados. En el caso de la regulación del régimen financiero y las elecciones de sus diputados, se exige la mayoría absoluta de los diputados en ejercicio, según el artículo 168.5 de la CRP. El procedimiento de elaboración e integración en el ordenamiento no contempla la celebración de un referéndum, ya que su validación depende exclusivamente de la Asamblea de la República.

En cuanto a su contenido, los estatutos político-administrativos establecen el marco institucional y competencial de las regiones autónomas dentro de los límites fijados por la CRP. Regulan materias que no estén reservadas a los órganos de soberanía del Estado, desarrollan principios y bases generales de regímenes jurídicos nacionales para su aplicación regional, y otorgan facultades normativas y ejecutivas a los gobiernos autonómi-

cos. También incluyen competencias fiscales, permitiendo la gestión de ingresos tributarios generados en el territorio y la adaptación del sistema fiscal nacional a las necesidades regionales. Asimismo, abarcan la ordenación social, la planificación económica y la administración local, además de la participación en políticas fiscales, monetarias y de inversión. Finalmente, contemplan la intervención de las regiones en la gestión de recursos marítimos, la negociación de tratados internacionales que les afecten y su representación en instituciones de la Unión Europea.

En Finlandia, a diferencia de los casos anteriores, la Constitución no especifica la naturaleza jurídica de la Ley de Autonomía de Åland ni su rango. Sin embargo, su jerarquía es elevada, ya que existen normas subordinadas a ella. Así, el artículo 107 de la Constitución establece que ninguna ley ordinaria ni decreto puede contradecir la Constitución ni otra ley del mismo nivel, lo que incluye a la Ley de Autonomía. Esto indica que se trata de una norma jerárquicamente superior a las leyes ordinarias, pero inferior a la Constitución, con un estatus especial dentro del ordenamiento jurídico. Además, su aprobación no sigue el procedimiento legislativo común, ya que el artículo 75 de la Constitución establece que su tramitación se rige por disposiciones específicas contenidas en la propia Ley de Autonomía y en la Ley sobre el Derecho a Adquirir Bienes Inmuebles en Åland.

Por su parte, el artículo 69 de la Ley de Autonomía de Åland refuerza ese carácter especial al establecer que no puede ser modificada ni derogada sin el acuerdo tanto del Parlamento nacional como del *Lagting*. Su reforma debe seguir el procedimiento de enmienda constitucional en el Parlamento finlandés y contar con la aprobación del *Lagting* por una mayoría de al menos dos tercios. Por lo tanto, su carácter jerárquico es equiparable al de la Constitución en términos de rigidez procedimental para su modificación, lo que la distingue de una ley ordinaria.

La iniciativa para modificar la Ley de Autonomía de Åland corresponde tanto al Parlamento finlandés como al *Lagting*. Y su aprobación requiere un procedimiento especial que involucra a ambos órganos, lo que le confiere un carácter bilateral. El Parlamento finlandés debe tramitar la modificación mediante el procedimiento de reforma constitucional, mientras que el *Lagting* debe dar su aprobación con una mayoría cualificada. La modificación de la Ley de Autonomía de Åland requiere una mayoría de

dos tercios tanto en el Parlamento finlandés como en el *Lagting*, lo que refuerza su estabilidad y carácter especial dentro del ordenamiento jurídico. No se establece la obligatoriedad de un referéndum para la aprobación o modificación.

La Constitución no fija un contenido mínimo obligatorio para la Ley de Autonomía, y su artículo 120 se remite a lo que ésta disponga, si bien reserva al Estado determinadas materias que no son disponibles para el legislador de la autonomía, como las finanzas y los derechos fundamentales. La Ley de Autonomía determina la organización de los órganos regionales: el Parlamento, el Gobierno, la Delegación de Åland y los asuntos vinculados a la Unión Europea. la figura del gobernador, además de las competencias (art. 27).

En Dinamarca, la Constitución (*Grundloven*) no contempla explícitamente la Ley de Autonomía de Groenlandia (ni tampoco la de las Islas Feroe). Es decir, la Constitución no contiene disposiciones concretas sobre el autogobierno de estos territorios, pero tampoco lo impide. Se trata de que Ley de Autonomía de Groenlandia fue aprobada siguiendo el procedimiento legislativo general (art. 42. 1 CD), reuniendo la mayoría exigida de cinco sextos de los miembros del *Folketing,* a petición de un tercio de sus miembros, además de un referéndum de ratificación que arrojó un respaldo del 75.5 %.

Por lo que a su contenido se refiere, la Ley de Autonomía de Groenlandia regula aspectos fundamentales del autogobierno, como la estructura y competencias de sus autoridades y tribunales, la transferencia de áreas estatales al autogobierno insular y las relaciones económicas entre Groenlandia y el Estado. También aborda los asuntos exteriores, la cooperación legislativa y administrativa entre el autogobierno groenlandés y las autoridades del Reino, así como los mecanismos para la resolución de disputas y las condiciones para una eventual independencia de Groenlandia.

De lo expuesto hasta ahora se desprende que la Constitución ecuatoriana no regula la organización territorial del poder debido a su carácter centralizado, si bien reconoce un estatus singular para Galápagos cuya regulación se reserva a un tipo de producto normativo singular como es la ley orgánica (art. 133.1), prevista en el ordenamiento ecuatoriano entre otros fines para instrumentar el Régimen Especial de Galápagos (art. 258). Algo similar ocurre en todos los casos estudiados, excepto en el caso danés. Dicho con otras palabras, por mandato constitucional es exigible una ley específica y cualificada para la

organización de las estructuras de autogobierno y la definición de aspectos como las competencias, la financiación o las relaciones interinstitucionales.

Con todo, es lo cierto que la LOREG ocupa una posición privilegiada en el ordenamiento ecuatoriano pues, de acuerdo con el principio de especialidad, tiene prevalencia sobre cualquier ley ordinaria estatal si regula la misma materia. Ahora bien, no se trata de una norma paccionada ni de una norma subconstitucional, en el sentido de que esté llamada a completar la Norma fundamental del Estado. Por el contrario, la iniciativa de la LOREG descansa en la Asamblea Nacional, a diferencia de lo que acontece en el resto de casos examinados, donde la iniciativa o al menos el acuerdo corresponde a los entes de base territorial, aunque la intervención del Parlamento estatal sea decisiva en todos los casos. Finalmente, la aprobación recae en la Asamblea Nacional sin el concurso de agentes del territorio.

En cuanto al contenido, a diferencia de los estatutos autonómicos españoles y del resto de leyes autonómicas analizadas, tiene un enfoque administrativo y técnico; no presenta la complejidad del resto normas básicas estudiadas, lo cual se corresponde con el bajo nivel de autonomía política alcanzada.

5.1.3 El esquema institucional del Régimen Especial de Galápagos en comparación con otros sistemas institucionales insulares.

La reforma constitucional de 2008 estableció una estructura institucional de Galápagos consistente en un Consejo de Gobierno (CGREC), presidido por el representante de la Presidencia de la República e integrado por las alcaldesas y alcaldes de los municipios de la provincia, un representante de las juntas parroquiales y los representantes de los organismos que determine la ley, además de una secretaría técnica.

El Pleno del CGREG se halla dominado por representantes del gobierno central: cinco ministros de Estado o sus delegados, el titular del órgano de planificación, los alcaldes de la provincia y un representante de las juntas parroquiales (art. 12 LOREG). Además, los delegados estatales tienen mayoría y voto dirimente, garantizando el control central sobre la política provincial. Se trata de un órgano administrativo con potestades ejecutivas y normativas limitadas a aspectos organizativos (aprueba su propio presupuesto), además de funciones de control y supervisión. Por su configuración y funciones, pues, no

desempeña un rol representativo en términos de legitimidad democrática ni ostenta funciones legislativas.

El presidente del CGREG, es nombrado directamente por el Presidente de la República, lo que implica que su elección depende del poder central y, por tanto, sus acciones responden a los intereses de este. Ejerce la representación legal y posee un perfil flexible, usualmente vinculado a la conservación y la ciencia. El único contrapeso a su gestión es la posibilidad de ser llamado a comparecer ante la Asamblea Nacional para rendir cuentas sobre sus actuaciones. La Secretaría Técnica, como órgano ejecutivo, tiene la función principal de ejecutar las decisiones del Presidente y del Pleno. Además, actúa como instancia de control y sanción en relación con las infracciones tipificadas en la LOREG. Sus competencias dependen en gran medida de las decisiones del Presidente y del Pleno del CGREG.

En España, el artículo 152.1 CE establece la organización institucional básica del autogobierno de las comunidades autónomas, acorde con la autonomía política que caracteriza al estado autonómico. Este diseño se basa en la existencia de una asamblea legislativa elegida por sufragio universal, un consejo de gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un presidente elegido por la asamblea entre sus miembros, al que le corresponde la dirección del ejecutivo, además de la suprema representación de la Comunidad y la ordinaria del Estado. Tanto el presidente como los miembros del Gobierno son responsables políticamente ante la asamblea.

Se trata del esquema institucional propio de la forma de gobierno parlamentaria, por la que el poder político se instrumenta mediante un procedimiento representativo, que pasa, primero, por la elección de un Parlamento como órgano representativo del pueblo de la comunidad autónoma, surgido de unas elecciones con voto igual, libre, directo y secreto, y después, por la confianza que éste deposita en el Gobierno (al cual puede cesar). En términos generales, al ser un sistema de orden positivo, contempla los criterios para la propuesta de candidato o candidata a ser investido como jefe de gobierno, los plazos de negociación y los requerimientos formales en términos de votos necesarios para superar el debate de investidura.

En particular, el sistema institucional de Canarias está definido en su Estatuto (art. 2 EACan) y está compuesto por el Parlamento, el Presidente y el Gobierno de Canarias; y

destaca por la existencia de los Cabildos Insulares (art. 141 CE y art. 2.3 EACan), que garantizan su administración propia. Juntos, estos órganos conforman un sistema de autogobierno que integra estructuras autonómicas y locales, respetando la autonomía establecida en el artículo 137 CE.

El Parlamento de Canarias elige al presidente de la comunidad autónoma, quien lidera el Gobierno regional. Además, ejerce el control sobre la acción del Ejecutivo, garantizando la rendición de cuentas y el cumplimiento de sus funciones. En su función legislativa, aprueba leyes en el ámbito de sus competencias y presenta proyectos legislativos ante las Cortes Generales. También desempeña una función electiva al designar a los senadores autonómicos que representarán a Canarias en el Senado. Finalmente, en su función relacional, interpone recursos de inconstitucionalidad y ejerce funciones de representación política, asegurando la participación democrática y el respeto al Estatuto de Autonomía.

El Gobierno de Canarias, encabezado por su presidente, dirige la política autonómica y la administración. Entre sus funciones se encuentran la dirección política interior, la gestión administrativa, la potestad normativa y reglamentaria, la planificación económica y la coordinación con las políticas insulares, considerando tanto las necesidades de cada isla como el interés general (art. 50 EACan). Además, el Gobierno tiene la iniciativa legislativa y participa en la formulación de leyes (art. 40 ECan), mientras que los Cabildos Insulares ejecutan políticas a nivel local (art. 70.2 EACan).

Los cabildos insulares constituyen órganos de gobierno, representación y administración de cada isla y gozan de autonomía en la gestión de sus intereses y el ejercicio de sus competencias propias, conforme a la Constitución, el Estatuto y las leyes. Los cabildos insulares asumen en la isla la representación ordinaria del Gobierno y de la Administración autonómica, desempeñando las funciones administrativas autonómicas previstas estatutariamente y en las leyes, así como aquellas que les sean transferidas o delegadas.

En Portugal, la Constitución diseña en el artículo 231 el sistema institucional de las regiones autónomas de Azores y Madeira, que cuentan con dos órganos fundamentales: la Asamblea Legislativa y el Gobierno Regional. Las Asambleas Legislativas, elegidas mediante sufragio universal, directo y secreto, se rigen por el principio de representación

proporcional, garantizando así la pluralidad política dentro del territorio. Su mandato se extiende por cuatro años.

A diferencia del caso canario, las asambleas de Azores y Madeira no intervienen en la elección del presidente del Gobierno Regional, por lo que no ejerce la función de crear gobierno o investidura. Sin embargo, tienen competencias para impulsar y controlar la acción gubernativa regional (art. 25 Ley N.º 2/2009 para Azores y art. 13 Ley N.º 130/99 para Madeira). En el ámbito legislativo, pueden legislar en distintas materias de competencia regional (art. 228 CRP). En ausencia de legislación regional, se aplican supletoriamente las normas estatales vigentes. Como función relacional destaca la posibilidad de recurrir las normas que vulneren los derechos de la región, asegurando la protección de su autonomía dentro del marco constitucional.

Por su parte, los Gobiernos Regionales asumen la responsabilidad política ante las Asambleas Legislativas, reflejando el mandato otorgado por la ciudadanía en las elecciones. Gozan de plena autonomía en su organización y funcionamiento, conforme a los respectivos estatutos político-administrativos, que establecen el marco normativo de su actuación dentro del sistema autonómico. Además de dirigir políticamente la región, los gobiernos insulares ejercen la potestad reglamentaria, pudiendo elaborar normas infralegales para el adecuado funcionamiento de la administración regional y la correcta aplicación de las leyes.

En Finlandia, como sabemos, la Constitución hace referencia explícita a las Islas Åland y reconoce su régimen especial de autonomía, aunque no entra en detalles. La regulación concreta del autogobierno de Åland se realiza mediante una ley específica de autonomía a la que la Constitución concede un estatus privilegiado como parte del marco constitucional.

Es la Ley de Autonomía (Ley No. 16.8.1991/1144) (art. 3) establece los órganos de la región, conformados por el Parlamento de Åland, el Gobierno Regional y las autoridades subordinadas. El Parlamento de Åland (*Lagting*) es elegido mediante voto secreto y universal por los residentes de la región, garantizándose un proceso democrático inclusivo, donde solo quienes poseen derecho de domicilio pueden votar y postularse. Asegura la participación de los residentes en la toma de decisiones, favoreciendo una democracia equitativa y transparente. A su vez, el Parlamento elige al Primer Ministro,

lo que refuerza el autogobierno de la región. Además, impulsa y controla la acción del Gobierno, ejerciendo supervisión administrativa y aplicando sanciones disciplinarias a los funcionarios. En ejercicio de su función legislativa, aprueba el presupuesto y dicta leyes en las materias asignadas por la Ley de Autonomía.

El poder ejecutivo está encabezado por el Primer Ministro (*Lantråd*) y su Gobierno, mientras que un Gobernador representa al gobierno central. El Gobierno puede proponer reglamentos, gestionar solicitudes de derecho de domicilio y administrar la región, facilitando la residencia, el acceso a cargos públicos y la adquisición de bienes comerciales. Además, ejerce funciones de dirección política interior, ejerciendo un control sobre las políticas públicas y gestionando la administración regional en coordinación con las autoridades centrales, dentro del marco de la autonomía que le otorgan sus competencias.

En el caso de Dinamarca, la constitución no diseña el esquema institucional en Groenlandia, por lo que es la propia ley de autonomía (Ley No. 473 del 12 de junio de 2009) la encargada de ello. En el artículo 1 de esta ley se encuentra las autoridades del autogobierno y la justicia de los tribunales. De acuerdo con esto, el poder legislativo reside en el I*natsisartut* (Parlamento), el poder ejecutivo en el *Naalakkersuisut* y el poder judicial en los tribunales.

Los miembros del Parlamento son elegidos por sufragio universal, directo y secreto, para un mandato de cuatro años, garantizándose la participación política y el reflejo de la diversidad de la sociedad, incluyendo la representación de los partidos inuit. El legislativo elige a su vez al presidente del Gobierno y asegura la formación del Ejecutivo. Además, impulsa y controla la acción gubernamental. La potestad legislativa se contrae a las materias reconocidas en el Anexo de la Ley de Autonomía o que son transferidas por el Estado.

El Gobierno de Groenlandia ejerce la autoridad ejecutiva. A diferencia de lo que es habitual en los estados compuestos, donde el *ius contraendi* está reservado al Estado como titular de las relaciones internacionales, el ejecutivo groenlandés tiene la facultad de negociar y celebrar acuerdos internacionales en nombre del Reino. Además, en el marco de la relación intergubernamental puede firmar acuerdos con el gobierno central, especialmente en relación con la gestión de los importantes recursos minerales. En cuanto

a la iniciativa legislativa, el Gobierno de Groenlandia puede proponer proyectos de ley y ejercer la potestad reglamentaria.

En conclusión, el modelo institucional de Galápagos establecido en la Constitución de 2008 —y basado en el antiguo esquema del INGALA—, por la naturaleza propia de su autonomía administrativa se diferencia del resto de regímenes insulares estudiados en que su órgano de gobierno, el CGREG, constituye un órgano ejecutivo sin carácter representativo y con una legitimidad democrática de segundo grado, pues sus miembros no son elegidos por sufragio, sino que son representantes de ministerios del gobierno central designados por el Presidente de la República. Además, a diferencia del resto de islas examinadas, El Pleno del CGREG intenta generar legitimidad democrática por la vía de incluir a los alcaldes y al presidente de la junta parroquial. El rol de su presidente no se corresponde con el de un jefe o cabeza de Gobierno, pues carece incluso de potestad reglamentaria. Corresponde el Pleno la gestión administrativa, la potestad reglamentaria mediante la emisión de decretos, la planificación económica y la coordinación con las políticas insulares.

5.1.4. La distribución de competencias entre Ecuador y Galápagos

En Ecuador, las competencias de Galápagos se hallan distribuidas entre la Constitución y la LOREG. Se trata, como sabemos, de competencias de gestión o ejecutivas en manos del CGREC de forma directa o en colaboración con el Estado (art. 258 CRE y art. 5 LOREG). El ejercicio de facultades ejecutivas lleva aparejado el ejercicio de la potestad ejecutiva, no solo en aspectos organizativos, sino también en materias como el control migratorio, el ingreso de bienes y productos, la auditoría de permisos turísticos y el procedimiento de ingreso de vehículos a las islas. También ejerce algunas potestades ejecutivas en coordinación con entidades como los GADs y la Autoridad Ambiental Nacional (ordenamiento territorial e investigaciones ambientales) e interviene en la concesión de licencias ambientales junto con el Sistema Único de Gestión Ambiental del Ministerio del Ambiente.

En España, el sistema competencial de Canarias se rige por la doble lista de materias de la Constitución (arts. 148 y 149) y su Estatuto de Autonomía, junto a otras leyes llamadas competenciales, que conforman el llamado bloque constitucional. Las comunidades autónomas de vía lenta u ordinarias como Canarias (art. 143), pueden asumir directamente

en sus estatutos competencias exclusivas en áreas como ordenación del territorio, asistencia social o cultura (art. 148 CE), mientras que el Estado conserva la exclusividad en defensa, relaciones internacionales, nacionalidad y sistema monetario (art. 149 CE). También existen competencias compartidas, concebidas para garantizar un trato equitativo en todo el Estado, pero las comunidades autónomas pueden encargarse de su desarrollo.

El alcance funcional de cada tipo de competencia varía: en las exclusivas, las comunidades autónomas pueden legislar. reglamentar y ejecutar sin intervención estatal; en las compartidas, desarrollar las normas básicas dictadas por el Estado como mínimo común normativo; y en las ejecutivas aplican las leyes nacionales sin capacidad legislativa propia. El acervo competencial de las comunidades puede además ampliarse por la vía extraestatutaria mediante el artículo 150.1 CE, que atribuye facultades legislativas en materias de competencia estatal mediante leyes marco; el artículo 150.2 CE, que habilita la delegación de funciones ejecutivas inherentes a competencias exclusivas del Estado (art. 149 CE), y por supuesto con la reforma del Estatuto de Autonomía. Todo ello se concluye con una cláusula residual y de cierre (art. 149.3): las competencias no atribuidas expresamente a las comunidades autónomas recaen en el Estado. También se prevé la prevalencia del derecho estatal en caso de conflicto en todo lo no atribuido con carácter exclusivo a las comunidades y en todo caso la aplicación supletoria del derecho estatal.

De acuerdo con lo expuesto, entre las materias de competencia exclusiva de Canarias están: la organización y funcionamiento de su administración (art. 104), participación ciudadana (art. 108), corporaciones de derechos público (art.109), economía financiera (art. 114), cooperativas y economía social (art. 118), turismo (art. 129), agricultura, ganadería (art. 130), caza, pesca (art. 131), educación (art. 133), investigación (art. 135), cultura (art. 136), deporte (art. 138), sanidad, seguridad social, salud (art. 141), vivienda (art. 143), medio ambiente (art. 153), y espacios naturales e infraestructuras (art. 161).

En Portugal, el sistema competencial establecido en la Constitución de la República Portuguesa (CRP) se basa en una doble lista: por un lado, existe una reserva absoluta y relativa de competencia legislativa (arts. 164 y 165 de la CRP); y las materias sobre las cuales se puede legislar a nivel regional, siempre que figuren en su estatuto político y administrativo y no estén reservadas a los órganos de soberanía (artículo 227.1 de la

CRP). De acuerdo con el estatuto, estas se denominan materias de interés específico, las cuales constituyen competencias exclusivas de las regiones.

Lo relevante a nuestros efectos es que del artículo 227 de la CRP se sigue que las regiones autónomas tienen potestad legislativa en las materias que les son reservadas de forma absoluta y en las que están sujetas a reserva relativa de la Asamblea de la República, siempre que cuenten con su autorización y no se trate de cuestiones como la elección de los titulares de los órganos de soberanía, el régimen de los referéndums o la organización, funcionamiento y procesos del Tribunal Constitucional.

En las islas Azores, el estatuto de autonomía contempla materias de competencia exclusiva y ejecutiva, debido a que no existen las competencias compartidas o las concurrentes. Las competencias exclusivas conllevan la potestad legislativa (art. 37), reglamentaria (art. 41), y ejecutiva (art. 90). Las materias exclusivas se corresponden con materias como la organización política y administrativa de la Región (art. 49), el régimen tributario propio y la adaptación del sistema fiscal (art. 50), la autonomía patrimonial (art. 51), la política agrícola (art. 52), y la pesca, el mar y los recursos marinos (art. 53). Las competencias ejecutivas incluyen la administración regional, la gestión del plan y presupuesto, y la adopción de medidas para el desarrollo económico y social. En materia tributaria, el gobierno regional se encarga de establecer, recaudar y gestionar impuestos, así como de conceder beneficios fiscales.

En el caso de Madeira, su estatuto contempla igualmente competencias exclusivas y ejecutivas. Las competencias exclusivas atribuyen la potestad legislativa (art. 37), reglamentaria (art. 39) y ejecutiva (art. 69). Las competencias exclusivas se ejercen principalmente en materias como la administración púbica, el orden público y el desarrollo económico, incluyendo la industria, el comercio, la inversión extranjera y la adaptación fiscal. En infraestructura y transportes, se gestionan los puertos, aeropuertos y redes de transporte.

En Finlandia, la distribución de competencias entre el Estado central y Åland se divide entre la Constitución y su Ley especial. La Constitución define las materias exclusivas del Estado (organización estatal, relaciones exteriores, símbolos nacionales, derecho de familia, propiedad, educación, legislación laboral (excepto convenios colectivos locales, protección al consumidor, legislación penal y justicia), y la Ley de autonomía abarca residualmente las que la Constitución no reserva al Estado (art 18 y 27): infraestructuras,

transporte, actividad empresarial, empleo y estadísticas, incluyendo sanciones e impuestos sobre renta, negocios y tributos municipales; protección civil y rescate; vivienda y expropiación; medio ambiente; turismo; protección de la naturaleza, recursos hídricos y patrimonio; salud y bienestar; educación, cultura, deporte y administración municipal, además del derecho a la explotación de yacimientos minerales en el ámbito agrícola y pesquero. Al margen de estas competencias establecidas en su Ley de autonomía, también son posibles acuerdos de transferencia permanente o temporal de funciones del Estado mediante un reglamento ("reglamento de acuerdo"), aprobado con el consentimiento del gobierno territorial. El reglamento contiene las condiciones para su ejecución y la distribución de funciones entre administraciones (art. 32).

En el caso de Dinamarca, al ser un estado centralizado, no contiene propiamente una lista o varias que distribuyan las competencias entre el Estado y las regiones. El Parlamento nacional legisla con carácter exclusivo, entre otras materias, sobre la designación, destitución y demás circunstancias de los funcionarios (art. 27), la creación, modificación o eliminación de impuestos (art. 43), la naturalización de extranjeros (art. 44), la organización del poder judicial (art. 61), la organización de la Iglesia nacional (art. 66) y la expropiación (art. 73). El acervo competencial de Groenlandia se constituye con la transferencia de poderes del Estado, previstos en la Ley No. 473 y su Anexo. En esas materias (derecho civil, que abarca personas, familia, sucesiones, sociedades mercantiles y propiedad intelectual; justicia, servicios penitenciarios, policía, fiscalía y tribunales), Groenlandia tiene la potestad legislativa, reglamentaria y ejecutiva. Además, administra el tráfico marítimo y aéreo, incluyendo seguridad y señalización, y es responsable del medio ambiente marino y los recursos minerales.

En conclusión, y atendiendo a que el régimen especial de Galápagos se corresponde con un sistema de descentralización administrativa, las competencias asumidas por el CGREG no se compadecen con el acervo competencial del resto de entes insulares objeto de nuestro estudio, tanto desde la perspectiva funcional como material. Se trata de facultades funcionalmente ejecutivas o de gestión, con potestades normativas reducidas a aspectos organizativos y otros menores —el CGREG puede emitir ordenanzas y resoluciones a través de su Pleno. Con todo, estas facultades ejecutivas recaen sobre ámbitos materialmente nucleares como la migración interna, el ingreso de bienes, el turismo y los vehículos (art. 258 CRE). En todo caso, no se puede perder de vista que se

trata de un órgano participado ampliamente por el gobierno estatal (ministros o delegados de éste), por lo que no puede hablarse tampoco de competencias que se ejerzan al margen del Estado central.

5.1.5. El control estatal de la actividad de autogobierno de Galápagos en perspectiva1

En Ecuador, el poder central ejerce un control indirecto sobre el CGREG, ya que sus decisiones suelen alinearse con el gobierno nacional debido a que la mayoría de sus miembros son ministros de éste.

La Corte Constitucional conoce y resuelve las acciones públicas de inconstitucionalidad, ya sea por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. Esto implica la declaratoria de inconstitucionalidad y la consecuente invalidez de los actos normativos impugnados. En este sentido, cualquier acto ejecutivo puede ser objeto de un proceso de inconstitucionalidad, como una ordenanza del Pleno del CGREG en materia migratoria (art. 436.2 CRE). Asimismo, la Corte tiene la facultad de dirimir conflictos de atribuciones, por ejemplo entre un GAD Municipal y el CGREG (art. 436.7 CRE). La Ley Orgánica de Garantía Jurisdiccional y Control Constitucional (LOGJCC) regula estos conflictos, permitiendo que los titulares de órganos constitucionales, incluidos los de regímenes especiales, sean legitimados activos para presentar los casos ante la Corte (art. 145).

El control de legalidad corresponde a los tribunales distritales de lo contencioso-administrativo, conforme al Código General de Procesos (art. 14A), y tiene por objeto resolver los conflictos de competencia entre órganos administrativos cuando no exista una instancia superior que los dirima, ya sea en casos de competencia positiva o negativa. Estos conflictos pueden surgir cuando el legitimado activo, que puede ser el Estado, considera que otro órgano o función ha asumido indebidamente sus competencias, por lo que le requerirá, por escrito, que se abstenga de ejecutar los actos en cuestión, así como que revoque las decisiones o resoluciones adoptadas.

Finalmente, el Consejo Nacional de Competencias o los máximos órganos administrativos resuelven en sede administrativa los conflictos de atribuciones entre los distintos niveles de gobierno, sin perjuicio de la acción ante la Corte Constitucional. (art. 269.5 CRE, art. 119.n COOTAD) (art. 85 COA).

En España, el control sobre las actividades de las comunidades autónomas se establece en el artículo 153 CE y abarca tres formas: constitucional, contencioso-administrativo y económico-presupuestario.

El Tribunal Constitucional controla la constitucionalidad de las leyes autonómicas y resuelve impugnaciones del Gobierno central contra actos autonómicos sin fuerza de ley (art. 161.2 CE, arts. 76 y 77 LOTC). También resuelve conflictos de competencias entorno a normas infralegales del Estado o de las comunidades, normalmente positivos en los que ambos entes reclaman para sí la competencia. La jurisdicción contencioso-administrativa (art. 153.2 CE) controla a lo largo de distintas instancias los actos y reglamentos de los órganos autonómicos, con el Tribunal Supremo como órgano de revisión.

Al margen de los órganos de fiscalización propios de las comunidades autónomas, el Tribunal de Cuentas es el órgano supremo fiscalizador de las cuentas y gestión económica del sector público. También ejerce funciones jurisdiccionales, fuera del Poder judicial. Depende de las Cortes Generales y ejerce sus funciones por delegación, pero disfruta de independencia en su labor (art. 153.d CE). También puede fiscalizar la actividad económica y presupuestaria de las comunidades autónomas, conforme al artículo 136 CE, si bien éstas, como Canarias (Audiencia de Cuentas), disponen de órganos propios.

Finalmente, el artículo 155 CE permite al Gobierno emprender la vía coactiva o coercitiva para garantizar que una comunidad autónoma cumpla sus obligaciones constitucionales o legales o proteja el interés general de España.

En Portugal, el sistema de control es principalmente de dos tipos: la jurisdicción constitucional y la jurisdicción contencioso-administrativa.

El Tribunal Constitucional tiene la competencia para controlar la constitucionalidad y legalidad de las normas regionales, tal y como establece la Constitución portuguesa (art. 223). Las impugnaciones pueden ser presentadas por distintos actores, como el Presidente de la República, el Representante de la República para la región autónoma, el Primer Ministro, el Presidente de la Asamblea de la República, los diputados u otras entidades con legitimidad para ello. Si el Tribunal Constitucional declara inconstitucional una norma regional, ésta puede ser total o parcialmente anulada.

En el orden contencioso-administrativo, los tribunales de jurisdicción administrativa y fiscal conocen los conflictos de competencia en materia tributaria que afectan a las regiones autónomas, los cuales se resuelven mediante acuerdos entre las autoridades fiscales nacionales y regionales. En el ámbito administrativo, tienen la atribución de supervisar la legalidad de los actos administrativos realizados por las regiones autónomas que no están integradas en la Administración Pública.

En Finlandia, el control de constitucionalidad de las leyes autonómicas recae en diversas instancias (justicia ordinaria), ya que no existe un tribunal constitucional. A pesar de esta omisión, el control se lleva a cabo mediante el Comité de Derecho Constitucional del Parlamento que revisa las propuestas legislativas que presentan dudas de constitucionalidad, y puede emitir al respecto observaciones sobre su conformidad con la Ley de Autonomía. Su intervención no es obligatoria. No obstante, el escrutinio es más riguroso en leyes autonómicas y en su compatibilidad con la legislación de la UE, lo que ha llevado al bloqueo de varias normas de Åland en las últimas décadas.

En la jurisdicción contenciosa administrativa, el Tribunal Supremo y el Tribunal Administrativo Supremo, son las instancias más altas (art. 3 CF). La Ley Nro. 16.8.1991/1144 establece que el Tribunal Administrativo de Åland conoce las apelaciones contra decisiones de las autoridades bajo el Gobierno de Åland, salvo que la normativa territorial disponga que ciertos asuntos administrativos sean apelables ante el propio Gobierno de Åland. Las decisiones del Gobierno de Åland pueden ser impugnadas ante el Tribunal Supremo de Administración, que actúa como última instancia superior para garantizar la legalidad.

En el caso de Dinamarca, que también carece de un tribunal constitucional, es el Tribunal Supremo el que puede invalidar normas aprobadas por el Parlamento groenlandés en caso de inconstitucionalidad. Asimismo, los tribunales tienen competencia para resolver disputas sobre los límites de las atribuciones de las autoridades públicas, incluidas las de Groenlandia (art. 63.1 CD), y sus decisiones pueden ser apeladas ante el Tribunal Supremo. Por su parte, el artículo 19 de la Ley No. 473 regula el mecanismo para resolver disputas competenciales entre el Gobierno central y las autoridades autonómicas de Groenlandia. Este procedimiento permite que el Ejecutivo remita el caso a un Consejo compuesto por representantes de ambos gobiernos y jueces del Tribunal Supremo.

En suma, en la mayoría de casos expuestos, el control de las normas regionales y las controversias o disputas competenciales están residenciadas en la justicia constitucional y en algunos casos en la justicia ordinaria, si bien existe otros controles *ad hoc*, con participación de órganos judiciales o consejos específicos. De donde se infiere que existe una mayor capacidad de arbitraje y de resolución de conflictos equilibrada entre el poder central y las islas, a diferencia de Galápagos, donde el poder central ejerce el control directo sobre las decisiones y las normas que emanan del CGREG.

5.1.6 Una comparación de las relaciones multinivel o a nivel intergubernamental

La Constitución de Ecuador no contempla mecanismos específicos para articular orgánicamente la relación entre el Estado y el Régimen Especial de Galápagos. Esta falta de institucionalización se debe sin duda al diseño del modelo de autogobierno. El hecho de que la capacidad de gestión —y la potestad normativa, aunque limitada— del CGREG no haya dado lugar a la creación de estructuras formales de colaboración (cooperación o coordinación) se debe a la componente estatal de ese órgano, participado por miembros (ministros o delegados) del gobierno estatal.

Con todo, la Constitución enuncia algunos principios como los de solidaridad, subsidiariedad y equidad interterritorial (art. 238). En desarrollo de estos, la LOREG y su reglamento establecen algunos mecanismos de relación institucional vertical: el Consejo debe coordinarse con entidades estatales dentro de su ámbito de competencia en materias como la educación, la cultura y el deporte (art. 4); el Presidente del CGREG mantiene contacto directo y permanente con el gobierno central a través del Pleno del Consejo (art. 12.4 LOREG); en materia ambiental se instituye una coordinación con la Autoridad Ambiental (art. 16 LOREG). Así, por ejemplo, el otorgamiento de licencias ambientales a través de la Secretaría Técnica requiere acreditación ante el Sistema Único de Gestión Ambiental de la Autoridad Ambiental Nacional (art. 14.4). La coordinación se expresa mediante la celebración de convenios de cooperación (art. 12. C. reglamento LOREG).

En España, uno de los aspectos que más sobresalen del Estado autonómico es la débil institucionalización de los mecanismos de relación intergubernamental. En la Constitución, más allá de la proclamación de principios de colaboración y de solidaridad (art. 2 y 138 CE), prácticamente no existen disposiciones específicas sobre estos mecanismos. Su regulación ha quedado a cargo de los estatutos de autonomía y de algunas

leyes estatales: la Ley 40/2015 del Régimen Jurídico del Sector Público ha institucionalizado instrumentos de cooperación, entre los que destacan las comisiones bilaterales, los convenios de colaboración y la Conferencia de Presidentes. No obstante, el mecanismo más relevante en la práctica son las conferencias sectoriales, donde se articula la coordinación entre los distintos niveles de gobierno en ámbitos sectoriales o específicos.

En el caso de Canarias, el estatuto proclama que la relación con el Estado se rige por principios de lealtad institucional, solidaridad, defensa del interés general y respeto a las competencias. Además de lo que previenen las leyes generales del Estado, en esta comunidad el Estatuto contempla mecanismos como una comisión bilateral y mixta de transferencias, integrado por representantes del Gobierno de Canarias y de la administración general del Estado (DA 4 EACan). También una Comisión de Cooperación Bilateral permite alcanzar acuerdos voluntarios de cumplimiento obligatorio para mejorar el ejercicio de las competencias administrativas. Su diseño responde a la realidad insular de Canarias, facilitando soluciones más eficaces dentro del marco competencial (art. 192 EACan).

En cuanto a la representación estatal, aunque estos órganos operan en la región, no forman parte del autogobierno, sino que simbolizan la unidad del Estado. En Canarias, la Delegación del Gobierno del Estado dirige y supervisa los servicios de la Administración General del Estado y sus organismos públicos en el territorio, representando al Gobierno central en la comunidad autónoma, si bien no hay que olvidar que el presidente de la comunidad autónoma es el máximo representante ordinario del Estado en la comunidad (art. 152 CE).

El artículo 145.2 CE también prevé la posibilidad de que las comunidades autónomas celebren convenios entre ellas para cumplir y prestar servicios que les son propios, que son comunicados al Parlamento español. Los llamados acuerdos de cooperación requieren precisamente de la autorización de las Cortes Generales (art. 145.2 CE).

Respecto a la acción exterior autonómica, pese a que el Estado ejerció tempranamente su competencia en materia de relaciones internacionales con un enfoque restrictivo (art. 149.1.3 CE), la doctrina constitucional (STC 165/1994) y la praxis ha permitido que haya un ámbito de manifestación exterior de las comunidades. Con todo, a pesar de que son

constatables avances en cooperación transfronteriza, subsisten limitaciones en la proyección de manifestaciones culturales. Canarias ha reforzado su presencia exterior a través de delegaciones en Madrid, Bruselas y Caracas, además de oficinas sectoriales y la labor de Fucaex, que apoya a comunidades isleñas en el extranjero.

Por lo que se refiere a la UE, la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas CARCE es un órgano de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas que busca coordinar su participación en los asuntos de la UE. Su función principal es asegurar una adecuada articulación entre los intereses autonómicos y la postura del Estado en materias comunitarias. En particular, garantiza que las Comunidades Autónomas participen de manera efectiva en la fase de formación de la voluntad del Estado ante las instituciones europeas, así como en la aplicación del Derecho comunitario en sus respectivos territorios.

Canarias, en su condición de RUP, participa en la Conferencia de Presidentes de las Regiones Ultraperiféricas, un foro de cooperación donde los líderes de estas regiones se reúnen para coordinar estrategias y defender sus intereses ante la Unión Europea, especialmente en desarrollo, cohesión y adaptación a sus particularidades geográficas y económicas. Asimismo, la Conferencia Ministerial de las RUP y la Comisaria de Cohesión es un espacio de diálogo entre los gobiernos de las RUP y la Comisión Europea, representada por la Comisaria de Cohesión, en el que se tratan políticas de financiación, estrategias de integración y medidas de apoyo específicas dentro del marco europeo.

En Portugal, la Constitución proclama la necesidad de un desarrollo armonioso del territorio nacional, reconociendo las particularidades de la ultraperiférica insular (art. 9) y el principio de cooperación entre el Estado y las regiones autónomas (art. 229 CRP), que establece un marco de colaboración destinado a fomentar el desarrollo económico y social de Azores y Madeira y a corregir las eventuales desigualdades derivadas de su condición insular. Esta relación intergubernamental se basa en la necesidad de colaboración entre los órganos de soberanía y los órganos de gobierno regional, garantizando un vínculo constante para abordar asuntos de competencia regional que afecten a las islas.

No obstante, la Constitución no contiene mecanismos formales para concretar ese principio de cooperación, tarea que deja en manos de los respectivos estatutos y del

Gobierno. Sin embargo, prevé que tanto el Gobierno de la República como los Gobiernos Regionales pueden adoptar mecanismos adicionales de colaboración, incluyendo la delegación de competencias, siempre que se definan los recursos financieros necesarios y los mecanismos de supervisión correspondientes.

En concreto, las Azores ha desarrollado un sistema basado en acuerdos de cooperación (Título V Ley 39/80). Estos acuerdos pueden abarcar desde la creación de órganos mixtos hasta la ejecución de planes conjuntos y la gestión compartida de servicios, siempre con la correspondiente transferencia de recursos. Por su parte, la isla de Madeira formaliza su relación con el Estado a través de protocolos de cooperación (art. 93 Ley 130/99). Estos instrumentos garantizan su participación en temas clave como política fiscal, acuerdos internacionales y asistencia técnica.

Por otro lado, destaca de una forma significativa la figura del Representante de la República, quien actúa en representación del poder central con la función de designar a los presidentes regionales en función de los resultados electorales, además, se encargan de nombrar y destituir a los demás miembros de los Gobiernos Regionales a propuesta de su titular. Antes de iniciar sus funciones, los gobiernos deben tomar posesión ante las Asambleas Legislativas, consolidando así su legitimidad institucional.

Al igual que Canarias, Azores y Madeira, las Regiones Ultraperiféricas participan en la Conferencia de Presidentes de las Regiones Ultraperiféricas, establecida en 1988 como el principal órgano de cooperación entre estas regiones. Su objetivo es coordinar acciones y defender el estatuto de la ultraperiférica ante instancias nacionales, comunitarias e internacionales, tanto a nivel político como técnico. Se reúne al menos una vez al año en la región que ostenta la presidencia, la cual es rotatoria y, en general, de carácter anual. Durante estos encuentros, se adoptan documentos conjuntos que expresan sus posicionamientos políticos en el contexto europeo e internacional.

En Finlandia, la relación del Estado con Åland no se instrumenta mediante mecanismos previstos en la Constitución, sino en su propia ley. Así, la Ley de autonomía establece la obligación de asistencia de las autoridades estatales a las insulares (art. 31), que deben apoyar y fortalecer la autonomía de Åland, proporcionando recursos y asesoramiento, además de garantizar su participación en decisiones estatales que le afecten. En estos casos, el Gobernador de Åland actúa como enlace entre la región y el Estado, presidiendo

la Delegación de Åland, que emite opiniones sobre la legislación regional y las relaciones económicas con Finlandia. Además, debe consultar a las autoridades del territorio en asuntos estratégicos principalmente como comercio marítimo, tráfico aéreo y restricciones económicas. Además, participa resolviendo disputas sobre derechos de residencia y conflictos entre el autogobierno y el Estado.

Åland participa en la Unión Europea a través del Comité Europeo de las Regiones (CDR) (art. 59.e), donde propone un candidato como uno de los representantes de Finlandia. Además, el Gobierno del territorio tiene derecho a intervenir en la formulación de las posiciones de Finlandia en la UE cuando estas afecten competencias del territorio o sean de especial relevancia para él. Si no hay consenso con el Estado, Åland comunicará su posición a la UE. Cuando una decisión afecte su competencia, el Gobierno territorial definirá la postura de Finlandia. Además, debe ser informado sobre estos asuntos y puede participar en delegaciones finlandesas. El *Lagting* también puede opinar sobre la subsidiariedad de normas europeas y enviarlas a la UE.

Åland en cuanto a una acción exterior tiene una presencia internacional limitada y escasa participación en organizaciones internacionales, sin capacidad para celebrar tratados. No obstante, forma parte del Consejo Nórdico junto con las Islas Feroe y Groenlandia, dentro de la cooperación nórdica. Según el artículo 58 de su Ley, su gobierno puede solicitar a la autoridad competente el inicio de negociaciones sobre tratados internacionales y ser informado si afectan a sus competencias. Si el tratado tiene especial relevancia para Åland, podrá participar en las negociaciones si hay razones justificadas. Cuando un tratado firmado por Finlandia afecta competencias del territorio, solo entrará en vigor si el Parlamento de Åland lo aprueba mediante una disposición legislativa. En caso de conflicto, se requerirá una mayoría de dos tercios y la adopción de la ley por el Eduskunta, según el procedimiento constitucional. Sin embargo, si la disposición solo afecta el idioma en que las autoridades se comunican con extranjeros, se seguirá el trámite legislativo ordinario.

En Dinamarca, la Constitución no ha establecido mecanismos específicos de relación entre Groenlandia y las autoridades del Reino, debido a que la autonomía de Groenlandia se origina en un acuerdo bilateral recogido en la Ley de Autonomía. Así, el artículo 17 de esta Ley establece un marco de cooperación para garantizar una participación

significativa del territorio, principalmente a través de: su involucramiento en el proceso legislativo y en la promulgación de regulaciones administrativas que puedan afectar sus intereses; y la la relación con el Defensor del Pueblo de Groenlandia. Por ello, se establece que todas las propuestas de ley del gobierno que tengan un alcance aplicable a Groenlandia o puedan afectar su ámbito deben ser enviadas al Parlamento groenlandés para obtener su opinión previa a su presentación ante el Parlamento nacional. Asimismo, el gobierno central aguarda la opinión antes de presentar al Parlamento las propuestas de ley que contengan disposiciones exclusivas para Groenlandia o que sean de especial importancia para la región.

El Defensor del Pueblo o Alto Comisionado de Groenlandia desempeña un papel fundamental en la relación entre el autogobierno groenlandés y el Reino de Dinamarca debido a sus funciones. Estas van más allá de las de un *ombudsman* tradicional, ya que presenta informes al Primer Ministro, participa en reuniones del *Inatsisartut* y colabora en la organización de elecciones para el *Folketing* y referendos.

Groenlandia tiene capacidad para actuar en el ámbito internacional en materias de su interés exclusivo, como medio ambiente, trabajo y recursos naturales, pudiendo negociar y celebrar acuerdos en nombre del Reino de Dinamarca, aunque bajo coordinación del gobierno danés y sin comprometerse en asuntos de seguridad. Debe cumplir con tratados internacionales vinculantes para Dinamarca, pero goza de autonomía en acuerdos dentro de sus competencias transferidas, especialmente en recursos naturales, donde mantiene relaciones con Islandia, Noruega, Rusia y la UE. Además, forma parte del

En conclusión, a diferencia del resto de regiones estudiadas, ni la Constitución ni la LOREG establecen mecanismos formales de relación de Galápagos con el Estado central. Al compararlo con otros modelos se observa no solo la ausencia de principios constitucionales —ni tan siquiera la obligación de las autoridades estatales de brindar apoyo y colaboración a las autoridades del territorio cuando estas lo soliciten—, sino también la falta de órganos bilaterales que faciliten la colaboración. Tampoco existen leyes generales en Ecuador que regulen o disciplinen las relaciones multinivel o intergubernamental. Puede decirse que en Galápagos la relación con el Estado se instrumenta primordialmente mediante la interacción entre el Presidente y el Pleno del CGREG, quienes consultan sobre proyectos de ordenanzas provinciales y resoluciones

(art. 12.4 LOREG). También existe un marco convencional, en la medida en que la LOREG y su reglamento prevén la suscripción de convenios marco y específicos con instituciones públicas y los GAD para recibir financiamiento.

Por supuesto, tampoco se prevé ninguna relación directa de Galápagos con instancias internacionales, posibilidades de proyectar sus competencias en el ámbito exterior o de participar en la formación de la voluntad del Estado en el plano internacional sobre aquellas cuestiones que son de su interés. A diferencia del resto de casos estudiados, el reconocimiento de su condición insular ultraperiférica no tiene encaje en ningún organismo internacional o continental, por lo que se trata de una cuestión de orden meramente interna.

5.1.7. Las relaciones financieras y tributarias de Galápagos en comparación con Canarias, azores, Madeira, Åland y Groenlandia.

En Ecuador, la CRE no regula las relaciones financieras ni las atribuciones en materia de financiamiento del Régimen Especial de Galápagos. Es la LOREG la que establece esta regulación, disponiendo que el CGREG es una entidad pública con autonomía financiera, patrimonio y recursos propios, capacidad para aprobar su presupuesto y contar con diversas fuentes de ingresos (art. 4 LOREG). Este tipo de autonomía en Ecuador se limita a la recepción directa de recursos provenientes del Presupuesto General de Estado y la administración y generación de los propios, conforme a la Constitución y la ley, sin excluir el control de los organismos nacionales (art. 5 COOTAD).

Los principales recursos del CGREG provienen de las asignaciones del Presupuesto General del Estado, el Fondo de Equidad, los fondos obtenidos mediante contratos o convenios con instituciones nacionales o extranjeras, las contribuciones o donaciones de personas naturales o jurídicas, tanto públicas como privadas, los ingresos generados por la prestación de servicios u otros conceptos, así como los valores correspondientes a impuestos, tasas y contribuciones establecidas a su favor.

Existe la peculiaridad de que, debido a su insularidad, las asignaciones presupuestarias para los GAD y el CGREG incluyen un incremento calculado según la variación del índice de precios al consumidor en relación con el Ecuador continental (IPC) (art. 196 COOTAD). En materia tributaria, el Pleno del CGREG puede fijar y gestionar tasas y contribuciones para servicios y obras, con fines específicos como la conservación y el

desarrollo sostenible. Tributos como la Tarjeta de Control de Tránsito y la Tasa de Ingreso al Parque Nacional Galápagos financian áreas protegidas y bioseguridad.

En España, dejando de lado otras singularidades como los modelos de concierto o de convenio tributario (País Vasco y Navarra, en virtud de la DA 1 CE), Canarias destaca por su alto nivel de autonomía fiscal y financiera. Cuenta con un régimen especial reconocido en la DA 3 CE y con un régimen económico y fiscal diferenciado basado en su historia. Este régimen permite la libertad comercial de importación y exportación, la exclusión de monopolios, franquicias fiscales sobre el consumo y una política fiscal diferenciada con una imposición indirecta singular. Su estatus como región ultraperiférica en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea le otorga beneficios adicionales en materia de financiación (art. 349). Asimismo, su reforma está protegida constitucionalmente, ya que cualquier modificación requiere la emisión de un informe del Parlamento Canario, aprobado por una mayoría de dos tercios de sus miembros.

Canarias se financia a través de tributos cedidos como el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD), el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales (ITP) y el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados (AJD), así como impuestos propios como el Impuesto General Indirecto Canario (IGIC) y gravámenes sobre combustibles, tabaco, transporte y juegos de azar. Además, recibe fondos europeos por su condición de Región Ultraperiférica (RUP) según el artículo 349 del TFUE. Se rige por el sistema de financiación común, lo que implica la participación en los recursos del Estado junto con otras comunidades autónomas.

En Portugal, la Constitución establece que la Asamblea de la República tiene competencia exclusiva y reserva absoluta para legislar sobre el régimen financiero de las Regiones Autónomas (art. 164.t), lo que limita su autonomía en esta materia. No obstante, las regiones cuentan con cierta libertad en el uso de los ingresos tributarios que recaudan o generan y participan en los ingresos del Estado, conforme al principio de solidaridad nacional. Asimismo, tienen la facultad de aprobar planes de desarrollo económico y social, su propio presupuesto y participar en la elaboración de planes nacionales. Además, pueden intervenir en la formulación y aplicación de políticas fiscales, monetarias, financieras y cambiarias para garantizar el control regional de los medios de pago y la financiación de inversiones estratégicas (art. 227 CRP). También pueden adaptar el

sistema fiscal nacional a sus particularidades (art. 232.1CRP) con la facultad de reducir las tasas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRS), del Impuesto sobre Sociedades (IRC) y del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA).

Los estatutos político-administrativos establecen sus competencias y los recursos que les corresponden. Sus estatutos político-administrativos, junto con la Ley de Finanzas de las Regiones Autónomas No. 2/2013, regulan sus competencias y recursos asignados.

Los principales ingresos de las regiones provienen de su patrimonio, tributos recaudados en su territorio, impuestos sobre mercancías destinadas a la región, derechos aduaneros, préstamos, apoyo financiero del Estado, participaciones de la UE, emisión de sellos y monedas, privatizaciones, herencias, legados y otros ingresos asignados por ley.

Por su parte, la Constitución de Finlandia no regula el sistema de financiación de Åland. Por lo que su sistema financiero se regula en la Ley de Autonomía. La financiación de Åland se basa en el principio de autonomía económica (Cap. 7, Ley 16.8.1991/1144), permitiendo al Parlamento aprobar su presupuesto y gestionar instrumentos financieros propios, como impuestos, préstamos y emisión de bonos (art. 44). Además, las autoridades pueden establecer un impuesto adicional sobre la renta y tributos temporales para ajustar la carga fiscal según sus necesidades, lo que les permite ajustar la carga fiscal a sus necesidades económicas (art. 18. 5 Ley Nro. 16.8.1991/1144). Se resalta en esta región no posee autotaxación.

Dado que Åland no financia completamente sus servicios, el Estado finlandés transfiere anualmente recursos al territorio en función de las competencias que ha asumido. Cuando las necesidades presupuestarias superan su capacidad de financiación, el Parlamento puede solicitar asignaciones adicionales para cubrir esos gastos. En este contexto, la autonomía financiera también incluye mecanismos para enfrentar gastos extraordinarios mediante subvenciones.

Los fondos de ingresos de Åland provienen de diversas fuentes. La Compañía de Juegos de Åland (PAF) financia el tercer sector y contribuye parcialmente al presupuesto autonómico. El Estado finlandés transfiere recursos a Åland mediante un sistema de reasignaciones basado en los ingresos estatales y la proporción de población, cubriendo más del 70 % del presupuesto. Estas reasignaciones pueden ajustarse por reformas fiscales o cambios en los ingresos y gastos del Estado. Además, Åland puede solicitar

asignaciones extraordinarias para cubrir gastos imprevistos o proyectos de gran envergadura, como infraestructura, y recibe apoyo estatal en casos de crisis económicas o desastres.

Por otro lado, la Constitución de Dinamarca no establece un régimen financiero para Groenlandia, por lo que este aspecto se regula en su ley de autonomía, la cual no otorga un alto nivel de autonomía. Sin embargo, el Parlamento groenlandés aprueba anualmente un presupuesto de sus asignaciones estatales que establece ingresos y gastos. Para cubrir gastos imprevistos, el Gobierno groenlandés debe obtener permiso del Comité de Finanzas nacionales, cuyas asignaciones son respaldadas mediante un Acta Anual de subvenciones suplementarias. El gobierno debe ajustarse a los marcos legales y presupuestarios establecidos, estando sujeto a supervisión y auditoría parlamentaria.

Su economía depende en gran medida de la pesca, que representa el 95% de sus exportaciones, y de una subvención anual del gobierno danés, que asciende a 3.900 millones de coronas danesas (aproximadamente 600 millones de dólares).

Además, recibe ingresos provenientes de la explotación de sus recursos naturales y mineros. Conforme al artículo 7 de la Ley No. 473, los ingresos generados por las actividades mineras pertenecen al Gobierno Autónomo de Groenlandia e incluyen permisos para la exploración y explotación de recursos naturales.

En conclusión, la financiación del Régimen Especial de Galápagos, a diferencia del resto de modelos insulares examinados se caracteriza por no disponer apenas de autonomía financiera. En particular, por oposición a los casos de Canarias o de las regiones autónomas de Portugal, no goza de un marco constitucional que garantice su singularidad y autonomía financiera. Si bien el CGREG tiene potestad para aprobar su presupuesto y para gestionar algunos tributos propios como la Tarjeta de Control de Tránsito y otros como la Tasa de Ingreso al Parque Nacional se destina a la cuenta única del tesoro nacional. En todo caso, la capacidad de recaudación de estas fuentes es limitada, dependiendo de las transferencias del ejecutivo central consignadas en el Presupuesto General del Estado y de fondos específicos destinados a compensar los sobrecostos derivados de la insularidad. Podría decirse, pues, que existe algunos puntos de contacto con Åland y Groenlandia, puesto que mientras Åland recibe transferencias anuales y complementarias ajustadas a sus competencias, Groenlandia complementa su presupuesto

con una subvención fija del gobierno danés. Sea como fuere, esta dependencia descrita limita su margen de maniobra para definir y ejecutar políticas propias sin condicionamientos externos.

5.2. La consagración constitucional de un régimen de autonomía política: la "cláusula Galápagos"

La propuesta de otorgar a Galápagos el estatus de región con autonomía política no es un planteamiento aislado, sino el resultado de comprobar las limitaciones del actual régimen especial y del análisis comparado de otras experiencias que presentan puntos de contacto ni que sea a partir del hecho insular y ultraperiférico. Modelos como los de España y Portugal, y en menor medida Finlandia y Dinamarca, han demostrado que esa autonomía política no solo es una alternativa viable, sino también deseable para la gestión de los intereses propios.

En este contexto, la propuesta que se va a exponer seguidamente se concibe como una evolución del régimen especial vigente hacia un modelo con mayores cotas de autogobierno para la gestión de competencias e intereses clave en el desarrollo de Galápagos y para asegurar una relación equilibrada con el Estado central. Se enmarca en el estudio precedente de otros estatutos políticos e institucionales vinculados a la insularidad ultraperiférica (aislamiento, fragilidad ecológica y dependencia de recursos externos).

5.2.1. Las razones que amparan la autonomía política de Galápagos: territoriales, democráticas y socioambientales

La propuesta de convertir a Galápagos en una región autónoma responde como se ha dicho antecedentemente a la necesidad de fortalecer su capacidad de autogobierno para gestionar sus propios intereses debido a su situación geográfica —aproximadamente a 1.000 kilómetros del Ecuador continental— y su identidad propia, pero también a su voluntad de "ser" y a la falta de atención sostenida por parte del Estado. Por poner un solo ejemplo, la conocida singularidad ambiental del archipiélago exige decisiones ágiles y adaptadas a su realidad socioambiental, algo que el actual régimen especial no ha logrado garantizar de manera efectiva.

Precisamente, la experiencia de las Regiones Ultraperiféricas en la Unión Europea, ampliamente examinada en el presente estudio, demuestra que es posible establecer un modelo que combine la autonomía con el respaldo estatal, permitiendo una mejor gestión de los recursos y un desarrollo equilibrado. Galápagos comparte precisamente con las RUP desafíos como el aislamiento, la fragilidad ecológica y la dependencia de recursos externos, lo que refuerza la pertinencia de adoptar un esquema autonómico que le otorgue mayor control sobre su planificación territorial, política fiscal y gestión ambiental.

A) En este sentido, a nuestro parecer, el camino hacia un proyecto de autonomía política para Galápagos debe centrarse en la incorporación, tanto a nivel constitucional como legal, del principio de insularidad y ultraperiferia como un eje transversal. Este reconocimiento es esencial para garantizar la corrección de desventajas estructurales asociadas a su ubicación remota. Galápagos hoy por hoy no tiene reconocida esta condición, a diferencia de lo que acontece en la Constitución española para el caso del archipiélago atlántico canario —disposición adicional tercera CE— y en los artículos 1 y 3 EACan —como realidad geográfica y expresión de identidad; o en el artículo 229.1 de la Constitución Portuguesa, que reconoce la necesidad de corregir las desigualdades derivadas de la distancia.

B) Luego de establecer constitucionalmente la realidad insular como aspecto basal del autogobierno insular, deben analizarse los distintos tipos de relaciones institucionales entre el centro y la periferia, que conducen a distintos grados de descentralización o regionalización, teniendo en cuenta, como vimos en el apartado 2.3, que el tamaño de las unidades políticas influye en la gobernabilidad y en la dinámica política. Esta afirmación cobra especial relevancia al analizar el régimen especial de Galápagos, el cual presenta un vacío democrático significativo.

En efecto, aunque no ha existido propiamente una administración con tintes coloniales en Galápagos, desde la instauración de la figura del Juez de Paz hasta el actual régimen especial ha predominado sin embargo una gestión marcadamente centralista. Como se señaló en su momento, esta situación ya provocó un conflicto significativo con la población local en la década de 1990, liderado por el denominado “Comité de Paro”, evidenciando la necesidad de avanzar hacia una administración autónoma desde la arena política.

Desde el punto de vista democrático, la estructura del régimen especial se caracteriza no solo porque la estructura de autogobierno se halla dominada por el gobierno de estado /con ministros y delegados), sino también por la falta de carácter representativo de democrático y por el hiperpresidencialismo que caracteriza la institución (CGREC), lo que ha generado descontento social y fuertes protestas populares. Un ejemplo de ello fue el paro provincial de 2015, en el que la población expresó su rechazo a la centralización del poder y la falta de mecanismos efectivos de participación ciudadana (El Universo, 2015).

Por otra parte, es constatable que para alcanzar la autonomía política hay un sustrato político importante. Si de las características de las autonomías insulares expuestas con anterioridad se desprende la existencia de partidos políticos que defienden la autonomía —señaladamente en Canarias, Azores y Madeira, Groenlandia— , en Galápagos desde 2015 se han evidenciado distintas iniciativas políticas por parte de los representantes legislativos de la provincia —aunque no siempre con el consenso de todas las comunidades de la región—, que han propuesto reformas legales e incluso constitucionales para optimizar el tratamiento y la gestión del archipiélago. Este estudio se ha identificado precisamente distintos modelos democráticos y verdaderamente descentralizados de gobierno que han de servir de guía para operar las reformas que sean necesarias.

C) Finalmente, para Galápagos, la conservación ambiental es un tema fundamental que podría convertirse en el eje central de futuras negociaciones, dado su estrecho vínculo con lo socioeconómico. Sin embargo, actualmente, los recursos naturales, en particular la Reserva Marina de Galápagos, están siendo aprovechados económicamente a través de concesiones estatales otorgadas a operadores turísticos, generando millonarios ingresos.

En este contexto, resulta pertinente analizar específicamente el caso de Groenlandia, que ha logrado gestionar sus recursos naturales bajo un modelo que podría servir de referencia. Su legislación establece que, al asumir el control del sector de los recursos minerales, el Gobierno Autónomo debe proporcionar servicios de asesoramiento a cambio de un pago destinado a la gestión de estos recursos. Además, como hemos visto, se contempla la firma de acuerdos con el gobierno central para regular esta gestión, los cuales pueden renovarse de manera plurianual. Dentro de este marco, el Estado central también facilita sin costo la información relevante para la exploración de recursos minerales.

Este modelo demuestra que es posible que el Estado ceda el control de los recursos naturales a través de acuerdos, garantizando tanto la sostenibilidad ambiental como el desarrollo económico. Ni que decir tiene que los conflictos ambientales podrían abordarse en Galápagos con estrategias similares, permitiendo que el autogobierno participe activamente en la gestión y aprovechamiento de los recursos naturales. Lo cual, a su vez, fortalecería el equilibrio entre la conservación ambiental y el desarrollo social, impactando positivamente en el ámbito laboral y económico de las islas.

5.2.2. La incorporación de la "cláusula Galápagos" por la vía de la reforma constitucional

La propuesta que aquí se hace se limita a una reforma constitucional específica para otorgar a Galápagos un régimen singular dentro del Estado unitario; no se plantea un cambio más profundo en el modelo de organización territorial del país, al estilo del estado autonómico español, para transformarlo en un Estado compuesto con varias entidades autónomas. En cambio, sí presenta puntos de contacto con el reconocimiento de asimetría regional existente en Portugal o Finlandia, y en menor medida Dinamarca. Teniendo en cuenta los avatares del constitucionalismo histórico ecuatoriano y el bajo nivel de conciencia regional existente en el Ecuador continental, nos proponemos en esta fase alcanzar un tratamiento especial constitucional de la provincia —más allá de la actual referencia al régimen especial constitucionalizado— para abordar las particularidades geográficas, ambientales y socioeconómicas.

En este contexto, resulta relevante el tratamiento que la Constitución de Portugal otorga a las regiones autónomas de Azores y Madeira, donde no solo se les reconoce como entidades con autonomía insular, sino que también se establecen diversos preceptos sobre su funcionamiento institucional y las atribuciones de su autogobierno, sin topar al Estado unitario. Este modelo podría servir de referencia para estructurar un marco normativo adecuado para Galápagos.

El marco normativo de Galápagos debe estructurarse a partir de una disposición de rango constitucional que reconozca un estatuto de autonomía política basado en sus particularidades geográficas, económicas, sociales y ambientales. Y que defina la estructura de gobierno, fije las competencias y reconozca la potestad legislativa en estos ámbitos sin perjuicio de los controles que correspondan al Estado. Procesalmente, nos hallamos ante la necesidad de operar una reforma parcial de la Constitución conforme al

artículo 442, cuya iniciativa, en el caso de ser una reforma parcial y que no suponga una restricción en los derechos y garantías constitucionales, ni modifique el procedimiento de reforma de la Constitución, corresponde al Presidente de la República o a la ciudadanía con el respaldo de al menos el uno por ciento de ciudadanos inscritos en el registro electoral, o mediante resolución aprobada por la mayoría de los integrantes de la Asamblea Nacional.

De acuerdo, a las reglas constitucionales establecidas esta reforma constitucional deberá ser tramitada y aprobada por la Asamblea Nacional en al menos dos debates realizándolo al menos con noventa días después del primero. Una vez aprobada deberá ser ratificada en referéndum dentro de los cuarenta y cinco días siguientes, donde se requiere al menos la mitad más uno de los votos válidos emitidos.

5. 3. La norma institucional básica del autogobierno: el Estatuto de autonomía de Galápagos

Para garantizar la operatividad de la autonomía propuesta, además del pleno reconocimiento constitucional de la autonomía política, es fundamental contar con un instrumento jurídico que la concrete: se requiere la elaboración de una norma institucional básica —que podríamos convenir en denominar Estatuto de autonomía— que desarrolle la disposición constitucional aplicable.

Actualmente, la Constitución ecuatoriana ya contempla un tipo de fuente normativa muy cualificada como la ley orgánica, que da forma a la actual LOREG, y que regula aspectos fundamentales del Estado y goza de una jerarquía superior a las leyes ordinarias. No en vano, según el artículo 133 de la Constitución de 2008, y de forma muy parecida a lo que se prevé en otras constituciones examinadas, las leyes orgánicas desarrollan derechos constitucionales y garantizan su ejercicio, establecen la estructura y el funcionamiento de las instituciones del Estado, regulan el régimen de las autonomías territoriales y su descentralización y el procedimiento de elaboración del presupuesto general del Estado y su ejecución.

En todo caso, la disposición singular que se propone para Galápagos (ver el apartado anterior) podría establecer que el Estatuto de autonomía revista el carácter de ley orgánica desde un punto de vista formal, si bien, como se dirá más adelante, es muy relevante el contenido material de la misma, algo que debe quedar definido en la Constitución a

grandes rasgos. Esto subrayaría que el Estatuto no es una concesión del Estado sino una expresión de la autonomía reconocida y protegida por la Constitución, ni que sea mediante una norma subordinada a la Constitución, pero superior al resto de leyes ordinarias tanto estatales como regionales.

Con todo, no deja de ser un inconveniente el hecho de que la iniciativa para la aprobación y reforma de las leyes orgánicas esté reservada en la Constitución exclusivamente a la Asamblea Nacional. Por lo que no debería descartarse que la disposición *ad hoc* sobre el régimen autonómico de Galápagos pudiera plasmarse en otro tipo de fuente normativa distinta de la ley orgánica *ex constitutione*; en una norma específica para Galápagos pero sin la rigidez de la ley orgánica.

En todo caso, es relevante que nos fijemos en la legitimación exigida para su iniciativa de aprobación y reforma, a sujetos tanto estatales como regionales de carácter representativo (órganos de gobierno y representativos de las islas), sin descartar la iniciativa popular si viene avalada con un significativo número de firmas, además de garantizar que el Estado no pueda modificarlo unilateralmente. Lo razonable a nuestro parecer es que el Pleno del Consejo de Gobierno, actualmente máximo órgano de administración territorial (art. 258 CRE) pudiera conducir ese proceso, con la participación de los dos representantes actuales de Galápagos en la Asamblea Nacional. Un ulterior referéndum otorgaría legitimidad democrática al proceso estatuyente y fortalecería la aceptación del modelo de autogobierno, considerando la experiencia previa de las islas en la elaboración de normativas propias, donde se ha requerido un pacto social amplio. Es fundamental que la elaboración del estatuto de autonomía cuente con una amplia socialización entre todos los sectores sociales de Galápagos, ya que este será el mecanismo clave para definir y consolidar la autonomía.

5.4. El contenido del Estatuto de autonomía

En Portugal, el artículo 227 de la CRP detalla el contenido mínimo y las atribuciones generales que deben contemplar los estatutos político-administrativos de Azores y Madeira. Se trata de un caso distinto del español, pues en éste la Constitución (art. 147) establece el contenido mínimo e indisponible de los estatutos de autonomía y su estructura institucional básica (art. 152), dentro de la regulación comprendida en título destinado a

regular la organización territorial compuesta y ampliamente extendida de la autonomía de las nacionalidades y regiones (VIII).

En este sentido, la disposición estatutaria o cláusula Galápagos, como ya se ha apuntado en el apartado anterior, deberá constitucionalizar los aspectos institucionales básicos y obligatorios de las instituciones de autogobierno y las competencias, así como la autonomía financiera y tributaria. La Constitución se remitirá al Estatuto para que concrete estos elementos y regule otros con mayor profusión como los mecanismos de relación Estado-archipiélago, la acción exterior, el gobierno local, etc.

5.4.1. Los grandes principios, la identidad comunitaria de Galápagos y los derechos de ciudadanía

En la parte preliminar es fundamental resaltar los grandes principios fundados en las características sociales, ambientales y geográficas de las islas Galápagos, junto con su historia y los actores sociales que han influido en su desarrollo, para asegurar el inicio de una identidad, que por otra parte figurarían en el Preámbulo de la norma. En el ámbito natural, deben considerarse sus condiciones biológicas y geológicas, por ejemplo, las islas han sido reconocidas como Parque Nacional, Patrimonio Natural de la Humanidad y Reserva de la Biosfera, lo que subraya su importancia global. El socioecosistema que representaría la provincia de Galápagos como región autónoma debe llevar a priorizar la preservación de la condición natural de las islas, garantizando el bienestar de su población y fomentar un desarrollo sostenible que asegure la estabilidad económica.

En segundo lugar, además de los principios enfocados en la protección ambiental, se proponen otros no menos relevantes e identificados en las regiones analizadas. Entre ellos destacan los que configuran la autonomía canaria y de Madeira y Azores: el principio de continuidad Territorial, el principio de subsidiariedad, que prioriza la intervención pública en el nivel más cercano y adecuado; el principio de regionalización de servicios y el principio de solidaridad, diseñados para mitigar las dificultades propias de la insularidad.

De igual manera, en su parte preliminar la norma institucional básica deberá enunciar que las islas Galápagos adoptan un régimen de gobierno parlamentario basado en la

representación democrática y la separación de poderes, según lo establecido en su Estatuto de Autonomía.

Como parte de su identidad, sería necesario actualizar algunos símbolos oficiales, incluyendo la bandera, el escudo y el himno, de modo que reflejen los valores y la cultura de la región. En el ámbito lingüístico, el español será el idioma oficial, pero se promoverá el respeto por la diversidad lingüística, fomentando la enseñanza y preservación de las lenguas de las comunidades residentes, así como el uso de terminología científica y ambiental relevante para la conservación del archipiélago.

También se propone regular los derechos de ciudadanía para los habitantes de las islas. Un ejemplo es el caso de los estatutos de autonomía de segunda generación en España (Cataluña, Andalucía, Comunidad Valenciana, etc.), distintos de los derechos fundamentales y de sus garantías previstas en la Constitución; y también el caso de Åland, donde este derecho se extiende a menores de 18 años con ciudadanía finlandesa que residan en la región, siempre que al menos uno de sus padres posea el derecho local (art. 6). Dentro del catálogo de derechos se regulan el "derecho de domicilio" y el "derecho de comercio". Ello es relevante porque actualmente la LOREG ya reconoce el acceso preferente al trabajo y al aprovechamiento de los recursos naturales para los residentes permanentes, aunque resulta prioritario articular y fortalecer estos derechos, ampliándolos para incluir garantías específicas en áreas fundamentales como el empleo, la salud y la educación. De esta manera, se podrá ofrecer un marco más integral y equitativo que promueva el bienestar y el desarrollo sostenible de los habitantes de la región.

De forma general, el estatuto político que se preconiza debería abordar la organización administrativa y su funcionamiento, estructurándose en varios aspectos clave: en primer lugar, la regulación del sistema institucional; segundo, la definición de las competencias asignadas; en tercer lugar, el control del Estado, la cooperación entre las autoridades de autogobierno y las instancias centrales y las relaciones exteriores, en especial las derivadas de la condición insultar ultraperiférica; y, finalmente, las relaciones económicas entre las autoridades autónomas y el gobierno ecuatoriano.

5.4.1. El sistema institucional de autogobierno: un nuevo modelo democrático y representativo para Galápagos

Antes de proponer el nuevo modelo institucional, debemos recordar que, como se expuso al hablar de la Ley de Régimen Especial para la Conservación y el Desarrollo Sustentable de Galápagos de 1998, en las islas han funcionado históricamente dos instancias formales de participación colectiva: la Junta de Manejo Participativo y la Autoridad Interinstitucional de Manejo[65].

Sin embargo, con la promulgación de la LOREG se derogaron. Esta medida generó controversia al máximo descontento provocando un paro provincial por la reducción de la participación local en la toma de decisiones internas (*El Universo*, 2015). De aquello, sobrevinieron propuestas de reforma a la LOREG en 2017, que no avanzaron hacia una fórmula descentralizada para Galápagos socialmente aceptada, sino más bien lo contrario: se plasmó un régimen especial que se asemeja a un sistema político-administrativo hiperpresidencialista, reflejado, por ejemplo, en la composición del Pleno del CGREG, dominado por representantes de ministerios estatales, lo cual refuerza un enfoque centralista.

El Presidente del CGREG y el Director del Parque Nacional Galápagos, como máximo representante del ambiente y conservación se convirtieron en figuras clave para el manejo de actividades en el archipiélago, debido a sus competencias delegadas directamente desde el Estado central. Esta estructura institucional provoca un déficit democrático que afecta el desarrollo normal de la comunidad, lo cual contrasta con el derecho de participación garantizada en el artículo 95 de la CRE, que aboga por mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria en los territorios ecuatorianos.

La forma de gobierno

El Régimen Especial de Galápagos se distingue de las regiones insulares autónomas examinadas porque al no gozar de autonomía política no dispone de una forma política o de gobierno propia. El hecho de carecer de un órgano legislativo propio limita a su vez la capacidad para diseñar normativas adaptadas a sus particularidades. Mientras otras regiones insulares cuentan con parlamentos elegidos por la ciudadanía, el CGREG opera

[65] Ver apartado 4.1.3.

como un ente administrativo bajo la tutela del gobierno central, restringido a la gestión y aplicación de políticas dentro del marco de la LOREG. Esta configuración como órgano primordialmente estatal impide la participación directa de los habitantes en su creación y su participación en los procesos de toma de decisión directamente o a través de representantes.

Así las cosas, la Región Autónoma de Galápagos deberá gozar de autonomía política y de una forma de gobierno representativa: la Asamblea Legislativa será elegida directamente por el pueblo, diferenciándose del poder ejecutivo de la región. A su vez, los partidos políticos tendrán un rol más regional, participando en procesos electorales y responsabilizándose de colocar a los candidatos más capacitados, preferentemente residentes de la provincia.

Autonomía, composición, mandato y funciones de la Asamblea

La asamblea insular propuesta debe ser estructurada bajo el precepto de que sus integrantes sean residentes permanentes, quienes tendrían el derecho de elegir y ser elegidos. Cada residente permanente elegirá directamente a los miembros de la asamblea. Este mecanismo de democracia directa conlleva la libertad de elección de los asambleístas locales.

De acuerdo con las asambleas insulares estudiadas, esta propuesta tendría notables diferencias con la Asamblea Nacional del Ecuador, pues en su ejercicio no se aplicaría la inmunidad procesal a sus miembros. En lugar de ello, se trataría de una inviolabilidad institucional, más no personal, lo que le otorgaría independencia para ejercer libremente sus atribuciones y competencias. Sin embargo, los asambleístas no podrían ser enjuiciados por las opiniones vertidas en el ejercicio de su cargo.

Como lo ya referido la asamblea estará integrada por miembros elegidos por votación popular, el número de integrantes correspondería a tres representantes de cada cantón, que en total serían nueve para asegurar la representación idónea del territorio. El sistema electoral se encontrará en la legislación electoral, es decir, la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador. Por lo que, se deberá reformar la ley electoral para ajustarla a las elecciones de asambleístas para Galápagos. Los que deben estar en uso de sus derechos civiles y políticos.

De igual manera, debe garantizar la paridad entre mujeres y hombres en las candidaturas regionales (art. 217 CRE). El órgano que convoca a las elecciones es el presidente de la Región Autónoma de Galápagos. La Asamblea Legislativa Insular por su naturaleza y legitimidad a su vez tendría que elegir entre sus miembros a los dos asambleístas que representarían a Galápagos en la Asamblea Nacional, es decir, que de los nueve asambleístas quedarían siete en la provincia. Estableciendo para ello la circunscripción electoral de la provincia de Galápagos. Además, debe considerarse una circunscripción especial por el número de habitantes, como sucede en el caso de la elección de asambleístas nacionales en Galápagos, que se eligen dos miembros, a pesar de que el segundo no corresponde al número mínimo de votantes que requiere la provincia nivel nacional en la norma. Lo mismo sucedería con la elección de los asambleístas insulares que deben ser por igualdad del voto tres por cada cantón con el método de asignación de escaños Webster que se usa a nivel nacional.

La duración del mandato sería de 4 años, siguiendo el modelo de los gobiernos seccionales y nacionales, inclusive, se considera la facultad del presidente de la Región Autónoma de Galápagos de poder de disolver la asamblea de forma anticipada, lo que funciona como contrapeso de la asamblea.

La autonomía política de la Asamblea se traducirá en su capacidad para autorregularse internamente mediante un reglamento que exprese su autonomía de gobierno interior (elección de los órganos de dirección), financiera (aprobación de su presupuesto y capacidad de gasto), administrativa y disciplinaria (organización interna y ejercicio de potestades disciplinarias y de control sobre sus miembros).

En cuanto a las funciones de la Asamblea, ésta tendrá la competencia de creación de un Gobierno Regional, es decir, la elección del presidente de gobierno insular. Este sería elegido de entre los miembros, que tendrá la confianza del Pleno y elegido por votación debiendo obtener la mayoría absoluta de sus miembros. En el fondo, esto resulta en un ejercicio democrático de coalición y acuerdos, que garantizará una estabilidad de en sus funciones. Así mismo, la asamblea realizaría la función de control parlamentario por medio de la fiscalización al Gobierno Regional, la cual se asemejaría a la que cumple la Asamblea Nacional, referente a supervisar las acciones de las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, así como de los demás órganos del poder

público, y solicitar a las servidoras y servidores públicos la información que considere pertinente (art. 120.9 CRE).

La presentación de iniciativas legislativas puede ser impulsada por el Gobierno regional, los miembros de la Asamblea, los alcaldes o los residentes. Este modelo es similar al de las islas analizadas, donde las Asambleas Regionales reciben propuestas de otros órganos y deciden su trámite. El proceso legislativo debe estar claramente regulado, garantizando que los proyectos sean debatidos y aprobados por mayoría absoluta en dos instancias, conforme al estatuto.

El presidente de la Región Insular de Galápagos y el Gobierno Insular

El presidente de la Región Autónoma de Galápagos ejercerá el poder ejecutivo, asumiendo funciones de gobierno y administración insular. Elegido por la Asamblea Insular, reemplazará al presidente del CGREG y será la máxima autoridad provincial, con responsabilidad ante el Pleno. Su nombramiento requerirá mayoría absoluta y su cese deberá estar regulado.

Este diseño toma como referencia principalmente lo sucedido en Canarias, Azores y Madeira, con un Gobierno regional que tendrá un doble rol: como representante del autogobierno, coordinará con instituciones estatales y garantizará la prestación de servicios públicos; como representante del Estado unitario, promulgará normas y nombrará funcionarios provinciales. Para la gestión, contará con un equipo encabezado por un secretario técnico, encargado de ejecutar políticas y normativas. Además, se crearán direcciones para descentralizar funciones y fortalecer la administración regional.

Con esta nueva estructura el Estatuto reflejaría el principio de separación de poderes característico de los sistemas presidencialistas, donde esta separación es más marcada, donde existe una cooperación entre los poderes legislativo y ejecutivo. En esta nueva estructura el presidente del Gobierno Regional proviene de la elección de una asamblea con legitimidad, que le brindará este ropaje a este cargo.

5.4.2. Las competencias de la Región Autónoma de Galápagos

Como ya se ha apuntado, se propone que las competencias a asumir aparezcan relacionadas en la cláusula Galápagos y desarrolladas en el Estatuto de Autonomía. Se trataría de priorizar la asunción, ahora como competencia exclusiva amparada en las

potestades legislativas atribuidas a la Asamblea de aquellas materias en las que el archipiélago acredita mayor experiencia como titular actual de la función ejecutiva, como el control y manejo del régimen de residencia y migración, la transportación interna, el medio ambiente, la agricultura y el turismo; y el alcance funcional o potestades inherentes al ejercicio de las mismas. A este respecto, sería necesario definir la tipología competencial, con expresión del alcance funcional y las potestades inherentes.

Por lo que se refiere a otras materias a residenciar potencialmente en el autogobierno insular, hay que tener en cuenta que el artículo 261 de la CRE predetermina las competencias exclusivas del Estado central. Entre ellas, la defensa nacional, la protección interna y el orden público, así como las relaciones internacionales y el control migratorio, que abarca el registro de personas, la nacionalización de extranjeros, y la planificación nacional. También reserva al Estado la formulación de políticas económicas, tributarias, aduaneras, fiscales y monetarias, junto con la gestión del comercio exterior y el endeudamiento. Y políticas sociales estratégicas como la educación, la salud, la seguridad social y la vivienda, así como de la protección de áreas y recursos naturales. Finalmente, también se le atribuye el manejo de desastres naturales, la gestión del espectro radioeléctrico y el régimen de comunicaciones y telecomunicaciones, los puertos y aeropuertos y el control de los recursos energéticos, minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y forestales.

Consiguientemente, el quantum competencial de la Región Autónoma de Galápagos podría abarcar residualmente algunas áreas clave para asegurar el desarrollo equilibrado y la conservación del entorno único de las islas. En primer lugar, la gestión ambiental y la conservación. La región tendría así la responsabilidad de implementar políticas para proteger los ecosistemas frágiles y la biodiversidad que definen a Galápagos. También la gestión del turismo, para minimizar el impacto ambiental y garantizar prácticas sostenibles que preserven el atractivo natural de las islas para futuras generaciones. Y el diseño y ejecución de planes de uso del suelo y la ordenación territorial para promover crecimiento armonioso, equilibrando las necesidades de desarrollo con la protección del entorno natural. Y, en fin, la coordinación y gestión de proyectos de infraestructura para asegurar su alineamiento con los principios de sostenibilidad y el debido respeto a las particularidades del paisaje insular.

En un segundo bloque, se propone asumir la gestión del transporte y la movilidad. A tal efecto, la región coordinaría el transporte interno, incluyendo el marítimo y aéreo, para mejorar la conectividad tanto dentro de las islas como con el continente, facilitando la movilidad de residentes y visitantes.

En otro orden de cosas, hay algunas materias como la seguridad y el orden público, la sanidad, la educación y la cultura, sobre las que el Estado, como ya se ha dicho, ostenta la competencia exclusiva, que podrían ser objeto de una transferencia de las facultades ejecutivas del Estado a la Región, si bien esta técnica, habitual en el constitucionalismo federal, no está presente en la Constitución ecuatoriana, que podría preverse en la cláusula constitucional o en la ley de autonomía.

5.4.3. Los controles de la facultad legislativa y actuación de la Región Autónoma de Galápagos

El control del Estado sobre el ejercicio de las facultades legislativa y actos ejecutivos es una cuestión de vital importancia en el derecho comparado de los estados descentralizados examinados, orientado al mantenimiento del equilibrio entre la autoridad central y la autonomía regional. Para ello, como sabemos, se suelen establecer tribunales o instancias especializadas —constitucionales y ordinarias— que actúan como árbitros en caso de conflictos de constitucionalidad, internormativos o de disputas sobre la titularidad de la competencia o de las atribuciones entre órganos.

La Corte Constitucional ya desempeña en Ecuador un papel fundamental al tener la facultad de conocer y resolver acciones de inconstitucionalidad contra actos normativos emitidos por órganos y autoridades estatales. Asimismo, como en la mayoría de casos estudiados, la Corte tiene la facultad de declarar la inconstitucionalidad de los actos normativos de carácter general contrarios a la Constitución (art. 436.2) y de dirimir conflictos de atribuciones entre órganos constitucionales (art. 436.7 CRE). No así los conflictos de naturaleza propiamente competencial, tanto de orden positivo como negativo, para lo cual sería necesario una regulación específica en la Constitución de la República del Ecuador y en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC). Actualmente, la resolución de los conflictos competenciales entre GADs se resuelven en el Consejo Nacional de Competencias (art. 269. 5 CRE y

art. 119.n COOTAD) y entre órganos administrativos de la misma administración pública (art. 85 COA).

Fuera ya del ámbito de la justicia constitucional, hay que tener presente que en Ecuador los órganos de la administración y del sector público ya pueden recurrir al orden contencioso administrativo para resolver conflictos de competencia entre entes administrativos. Si no existe una autoridad superior que dirima el conflicto, el caso se remite al Tribunal Contencioso Administrativo, que decide en un plazo máximo de diez días. De este modo, los tribunales pueden controlar las actividades de los órganos de autogobierno cuando surjan disputas sobre sus competencias (art. 14.A, COGEP).

Finalmente, está prevista la intervención del Defensor del Pueblo para impugnar decisiones de los órganos de autogobierno (art. 215 CRE) y el control de la Contraloría General del Estado (art. 211 CRE).

5.4.4. Las relaciones de colaboración entre Galápagos y el Estado central

Como es sabido, en la Constitución ecuatoriana no hay apenas instrumentos de relación entre el Estado y los GAD. Este déficit responde a la naturaleza centralista del Estado y favorece exclusivamente, en un plano horizontal, la formación de mancomunidades o consorcios (art. 243 CRE). Por el contrario, resulta necesario implementar instrumentos de relación intergubernamental y de participación regional en el proceso de toma de decisiones del Estado que afecten a Galápagos.

Los principios que deben informar las relaciones intergubernamentales

Dicha relación deberá establecerse a través de fórmulas bilaterales debido a la excepción que supone el autogobierno galapagueño. Sin excluir la posibilidad de la colaboración con otros entes regionales o locales por la vía de acuerdos de cooperación o convenios. En este marco, se deberán reconocer constitucionalmente y en el Estatuto de autonomía el principio de bilateralidad y el de cooperación presente en la Constitución de Portugal (art. 229), y en el Estatuto de autonomía de Canarias (art. 191), así como los principios de lealtad institucional, de solidaridad, de defensa del interés general y de respeto a sus respectivas competencias, que deben ser la piedra angular de la relación entre la Región y el gobierno central.

Los instrumentos de relación y sus principales funciones

A) Las relaciones de colaboración podrían canalizarse mediante una Comisión Técnica Insular, como marco general y estable de relación bilateral entre el Estado y Galápagos. Este organismo deberá desempeñar funciones de deliberación, consulta y toma de decisiones con el propósito de mejorar la concertación entre las administraciones involucradas en cuestiones que impacten específicamente a la región insular. Inspiren el caso del modelo autonómico español, se puede incluir entre sus atribuciones el intercambio de información acerca de las iniciativas legislativas que afecten la distribución de competencias entre el Estado y la Región Insular, y la planificación de la política económica general del Gobierno Nacional.

B) Por otro lado, los convenios de colaboración serán las herramientas imprescindibles para financiar la ejecución de políticas públicas con un impacto directo en la ciudadanía. En efecto bajo el paraguas de los principios de bilateralidad, y de defensa del interés general se pueden suscribir convenios de cooperación o acuerdos de colaboración en cuanto a las competencias exclusivas que son de cumplimiento obligatorio por las partes suscriptoras.

5.4.5. El modelo de autonomía y sostenibilidad económica, financiera y tributaria para Galápagos

Dentro de la nueva fórmula de autonomía política insular se propone un modelo económico y fiscal basado en el principio de autonomía financiera, tributaria y fiscal, que alcance no solo la gestión de ingresos y gastos, sino también la administración de su patrimonio y tesorería, pudiendo adaptar el sistema fiscal nacional a sus propias circunstancias.

La autonomía económica y las finanzas.

La construcción de una Región Autónoma Insular requiere de un sistema de financiación consagrado en la Constitución a grandes rasgos y desarrollado en el Estatuto de autonomía. En efecto, la Constitución deberá proporcionar los principios rectores de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana; y el estatuto de autonomía instrumentará la autonomía fiscal y administrativa de la Región, y si es necesario prever la interposición de una ley especial que establezca los mecanismos que aseguren la suficiencia financiera de Galápagos.

Estos tres elementos deberán estar alineados para gestionar de manera eficiente los recursos, teniendo en cuenta la cohesión territorial, las necesidades específicas de la población insular, y las características ambientales y económicas de la región.

El modelo de financiamiento de la región autónoma de Galápagos

Tomando como base el modelo de financiación común de las comunidades autónomas españolas, los recursos financieros se estructurarían de la siguiente manera: los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, junto con los recargos sobre tributos nacionales y otras formas de participación en los ingresos del Estado; los impuestos, tasas y contribuciones especiales propios de la región; las transferencias de un Fondo de compensación insular, así como otras asignaciones a cargo de los presupuestos estatales; los rendimientos derivados de su patrimonio y de ingresos de derecho privado; y, finalmente, los fondos obtenidos mediante operaciones de crédito. De estos ingresos el principal serían los tributos propios, en otras palabras la autonomía insular debe generar sus propios recursos y con ello financiar el gasto público insular, principalmente estos tributos deben venir del turismo. Actualmente, el artículo 6 de la LOREG, designa como recursos económicos del régimen especial de Galápagos en el cual se incluye una tasa por ingreso de turistas.

La propuesta que se plantea corresponde a que los tributos dentro de sus competencias sean establecidos y modificados por la Asamblea Regional Insular, lo que implica que los criterios de distribución y porcentajes de reparto de los recursos sean distribuidos de una forma más eficiente y democrática. Para lo cual, es preciso implementar una gestión de tributos en la que los recursos se queden en el Régimen Especial de Galápagos para inversión de necesidades insulares, a diferencia de lo que sucede hoy en día, pues de acuerdo con el artículo 31 de la LOREG, el manejo de los recursos provenientes del cobro de tributos por ingreso y conservación de áreas naturales protegidas se depositan en la Cuenta Única del Tesoro Nacional, es decir, no son utilizados de forman inmediata en Galápagos.

El Fondo para Infraestructura y Servicios Públicos

Tomando como referencia ejemplos como Dinamarca y Finlandia, se considera pertinente la creación de un Fondo para Infraestructura y Servicios Públicos de la Región Autónoma

de Galápagos, que actualmente no tiene un equivalente. Este fondo podría representa una respuesta adecuada para asegurar la dotación de recursos necesarios que permitan mejorar la calidad de vida de sus habitantes y preservar el medio ambiente. La lejanía de las islas respecto al continente y su condición de patrimonio natural mundial exigen una inversión sostenida que garantice tanto el desarrollo de infraestructura básica (agua potable, alcantarillado, red de salud) como la provisión de servicios públicos esenciales, todo ello bajo criterios de sostenibilidad ambiental.

Este fondo contendrá un ingreso por Financiación de Compensación Insular, diseñado específicamente para superar los desafíos derivados de la insularidad y permitirá financiar proyectos de alto costo para el servicio público, adaptados a la realidad geográfica de las islas. Su principal fuente de ingresos provendrá de un tributo por el aprovechamiento sostenible de la Reserva Marina de Galápagos, aplicado a los operadores de actividades turísticas de acuerdo con las concesiones estatales. Asimismo, podrá nutrirse de la cooperación internacional y de donaciones provenientes de organismos internacionales y otras entidades comprometidas con la conservación de Galápagos.

La gestión del fondo estará a cargo de un Consejo de Administración, conformado por representantes del Gobierno de Galápagos, el Ministerio de Finanzas y otros actores relevantes. Este consejo garantizará una asignación adecuada de los recursos, priorizando proyectos que mejoren significativamente las condiciones de vida de la población y contribuyan a la preservación del entorno natural. Es fundamental que el fondo opere bajo los principios de transparencia y rendición de cuentas fiscales. Para ello, se implementarán mecanismos de auditoría interna y externa, y se publicarán informes periódicos sobre la ejecución de los proyectos, asegurando así el uso eficiente de los recursos y el cumplimiento de los objetivos previstos.

El primer objetivo del fondo propuesto es cubrir los costos de construcción, mejora y mantenimiento de las infraestructuras clave en la región. Esto incluye proyectos en áreas como puertos, carreteras, sistemas de tratamiento de agua, redes eléctricas basadas en energías renovables, entre otros. El segundo objetivo es la provisión y mejora de los servicios públicos. La Región Autónoma de Galápagos necesita ampliar y modernizar sus servicios de salud, educación, seguridad y transporte público para garantizar el bienestar de sus habitantes y sus visitantes. Específicamente, la dispersión poblacional en las

distintas islas genera una mayor dificultad para el acceso a servicios básicos, lo que requiere una planificación estratégica para asegurar que todos los ciudadanos tengan acceso equitativo a estos servicios, con especial énfasis en las zonas rurales. Y el tercer objetivo se enfoca en el desarrollo sostenible y la preservación ambiental, pilares esenciales para cualquier política pública en Galápagos. Los proyectos financiados por este fondo deberán cumplir con rigurosos criterios de sostenibilidad, promoviendo el uso responsable de los recursos naturales y garantizando que las iniciativas de desarrollo no comprometan la riqueza ecológica de las islas. Además, se deberán implementar soluciones innovadoras que contribuyan a la resiliencia frente al cambio climático y a la protección de los ecosistemas locales.

La Comisión mixta de relaciones económicas y financieras Estado-Galápagos

En este marco, la colaboración entre el gobierno nacional y la administración de Galápagos sería fundamental para garantizar una gestión financiera eficiente. Por lo que sería necesario la creación de una comisión mixta que actúe como plataforma de negociación y coordinación entre ambos niveles de gobierno, similar al modelo existente en otras regiones como Canarias, Azores y Madeira. Este consejo se encargaría de fijar las reglas para el cálculo de los costos de los servicios transferidos, coordinar las políticas de inversión y endeudamiento, y asegurar la distribución justa de los fondos para el desarrollo sostenible de la región.

Tabla 10. Propuesta de autonomía insular para las islas Galápagos

Modelo de Autogobierno	Organización territorial del poder en Ecuador	Principales instrumentos normativos internos a promulgarse	Sistemas institucionales administrativo	Distribución de competencias	Control del Estado	Relaciones institucionales y de colaboración	Relaciones económico financieras
Región Autónoma de Galápagos	○ Estado unitario, (art. 1 CRE). Se mantiene. ○ Reforma parcial constitucional (442 CRE) consagrará autonomía insular por razones geográficas, ultraperiféricas y socioambientales. ○ Incorporación de la "cláusula Galápagos" ○ Disposición de elaboración del Estatuto de Autonomía de la provincia de Galápagos. ○ CRE dispone creación del sistema institucional administrativo.	○ Estatuto de Autonomía de la Región Autónoma de Galápagos.	○ Asamblea Legislativa Insular (elegida de forma democrática por sufragio) ○ Presidente del Gobierno Insular (elegido por la Asamblea Legislativa Insular entre sus miembros por mayoría absoluta). ○ Gobierno Regional Insular (funciones ejecutivas y administrativas). ○ Secretario técnico (miembro	○ La CRE establece lista competencias exclusivas del Estado que se mantienen(art. 261 CRE). ○ La CRE enlistará las materias competencias exclusivas para Galápagos. ○ Materias no descritas será asumidas por la región bajo supervisión estatal. ○ Competencias exclusivas: el control y manejo del régimen de residencia y migración, la transportación interna, el medio ambiente, la agricultura y el	○ Corte Constitucional del Ecuador: Acción de Inconstitucionalidad de actos normativos y de conflictos de competencias (art. 436.2.7 CRE). ○ Tribunales Contenciosos administrativos (COGEP art. 14A.). ○ Órganos administrativos 8art. 85 COA). ○ Consejo Nacional de Competencias (art. 119 COOTAD).	○ Comisión Técnico Insular ○ Convenios de colaboración.	○ La CRE reconocerá la autonomía financiera bajo principios de solidaridad y equidad. ○ Estatuto de autonomía instrumentará la autonomía. ○ Análisis de promulgar una ley orgánica de financiación de la región autónoma. ○ Creación de un Consejo de Política fiscal. ○ La CRE creará un Fondo para Infraestructura y Servicios Públicos manejado por el Gobierno de Galápagos y el Ministerio del

	○ CRE establecerá el contenido mínimo competencial a desarrollar en el estatuto. ○ Consagración del principio de colaboración. ○ CRE cláusula Galápagos de 180 días para aprobación de estatuto de autonomía.		del Gobierno Regional, implementación de las directrices generales de la acción del Gobierno, fuciones de gestión).	turismo; salud, educación: deporte; cultura; infraestructura.			ramo. ○ Principals fuentes de financiamiento: impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, junto con los recargos sobre tributos nacionales y otras formas de participación en los ingresos del Estado; los impues-tos, tasas y contribuciones especiales propios de la región;transferencias de un Fondo de compensación insular.

Fuente: Elaboración propia.

Bibliografía

Ackren, M, and P Olausson. 2008. "Condition(s) for island autonomy." *International Journal on Minority and Group Rights,* 15 (3): 227-258.

Ackrén, M. 2009. *Conditions for different Autonomy Regimes in the World, a Fuzzy-set Aplication.* . Estados Unidos: University Press.

Ackrén, Maria. 2018. *Regiones insulares autónomas.* 10 18. https://presidencia.gencat.cat/es/detalls/Article/regions-insulars-autonomes.

Act no. 473. 2009. *Act on Greenland Self-Government, of 12 June 2009: Capitulo 8, art. 21 numeral 4.* Greenland : Act on Greenland Self-Governmen.

Aguilar, Luis. 2015. *Gobernanza y gestión pública.* México: Fondo Cultural Económico.

Aja, Eliseo. 1996. "La dimensión constitucional del hecho diferencial en el Estado autonómico» en Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario,." *Asamblea Regional de Murcia,* (8): 155.

Albertí Rovira, E. (1985). Las relaciones de colaboración entre Estado y las Comunidades Autónomas. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 5(14), 135-180.

Anckar, D. (2008). Microstate Democracy Revisited: Developments in Time and Space. The Open Political Science Journal, 1, 75-83. http://dx.doi.org/10.2174/1874949600801010075

Anckar, D. 2008. "Decentraliserade litenheter. En kartläggning och en förklaring'." *Conference Paper for the XV Nordic Congress in Political Science, Tromsø, Norway,.* 6-9.

Araque, W, and E Flor. 2016. "Gobiernos locales y descentralización en Ecuador,." *Repositorio Universidad Andina Simón Bolívar,* 44.

Asamblea Constituyente de Portugal. 1976. *Constitución de Portugal, 1976, con enmiendas hasta 2005.* Lisboa: En línea: https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf?lang=es.

Asamblea Nacional. 2008. *Constitución de la República del Ecuador.* Quito: Registro Oficial 449 de 20-oct.-2008. Ultima modificación: 25-ene.-2021.

Ávila Santamaría, R. (2009). El constitucionalismo ecuatoriano. Breve caracterización de la Constitución de 2008. En M. Carbonell Sánchez, J. Carpizo, & D. Zovatto (Coords.), Tendencias del constitucionalismo en Iberoamérica. Serie Doctrina Jurídica, Núm. 514, pp. 953-980. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México; Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral; Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo; Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.

Ayala Mora, (2018). El proyecto Nacional Criollo. https://vlex.ec/vid/proyecto-nacional-criollo-1830-842125798

Baldacchino, G. 2004. "Autonomous but not sovereign? A review of island sub-nationalism." *Canadian Reviewof Studies in Nationalism* 31 (1-2): 77-91.

Baldacchino, G. 2006. "Managing the Hinterland Beyond: Two Ideal-type Strategies of Economic Development for Small Island Territories." *Asia Pacific Viewpoint,* 47 (1): 45-60.

Baldacchino, G. 2015. "Surpassing the sovereign state: The wealth, self-rule and security advantages of partially independent territories." *Island Studies Journal,* 10 (1): 131-133.

Baldacchino, Godfrey, and David A. Milne. 2000. "Lessons from the Political Economy of Small Islands: The Resourcefulness of Jurisdiction: Conclusion." *IslandScholar* (Island Studies) 230-241.

Baldacchino, Godfrey. 2018. *El manual internacional Routledge de estudios sobre las islas : Un mundo de islas.* Estados Unidos: Routledge.

Badía, Ferrando J. (1986). El estado unitario, el federal y el estado autonómico / Juan Ferrando Badia. (2a. ed.). Editorial Tecnos.

Barnier, Michel (2011) – *«L'élargissement de l'Union européenne et politique de cohésion»*. In Europa: Novas Fronteiras. Lisboa: Principia, 2001, pp. 11-13.

BBC News**.** (2020). *Groenlandia: cómo el territorio de Dinamarca se convirtió en el centro de una disputa económica y geoestratégica entre EE.UU. y China.* BBC News. [Consulta el 20 de mayo de 2022]. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-51043310#:~:text=Actualmente%2C%20la%20econom%C3%ADa%20de%20Groenlandia,anual%20del%20gobierno%20de%20Groenlandia

Benedikter, T. 2009. *The World's Modern Autonomy Systems: Concepts and Experiences of Regional Territorial Autonomy.* . India : EURAC.

Bertram, G. 2006. "Introduction: The MIRAB economy in the twenty-first century'." *Asia Pacific Viewpoint,* 47 (1): 1-13.

Boadas, A. 2011. "Islas e insularidad geográfica." *Terra Nueva Etapa* XXVII (41): 147-154.

Boadas, Antonio, R. *Islas e insularidad geográfica* [online]. Terra vol. 27no. 41, 2011. [Consulta: 05 de abril de 2023]. Disponible en: http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-70892011000100007

BOCANEGRA SIERRA, R., HUERGO LORA, A., La Conferencia de Presidentes, Madrid: Iustel, 2005.

CALRE . 2018. *Conferência das Assembleias Legislativa Regionais Europeias.* Portugal: CALRE .

Carita, Rui. 2007. "A nobreza da Madeira nos inícios do séc. XVIII: o inventário de bens do capitão-cabo Pedro de Faria e Abreu." *Islenha* 46-54.

Caron, David. 2004. Climate Change, Sea Level Rise and The Coming Uncertainty in Oceanic Boundaries: A Proposal to Avoid Conflict. In: Prescott, Victor and Schofield, Clive (eds.). Maritime Political Boundaries of the World. Leiden: Brill.

Carta de las Naciones Unidas . 1945. *Capítulo XI territorios no autónomos.* Estados Unidos : Naciones Unidas.

Carta de las Naciones Unidas. 1945. *Capítulo XI: Declaración relativa a territorios no autónomos.* San Francisco: Naciones Unidas .

Ciccozzi, E. 2015. *Galápagos, gobernanza y gestión democrática de los recurso.* Ecuador : Abya-Yala.

CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Conflictos sociales; Movimientos sociales; Cronología; Ecuador; 2018. p.22. [Consultado el 19 de febrero de 2022]. Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20190430043952/Ecuador_2008.pdf

Cobiella, Jorge. 2005. "Emplacement of Cuban ophiolites." *Geológica* 273-294.

Codificación del Derecho Internacional. 1960. "Vocación Internacional de América ." *Anales de la Facultad de Derecho Cuarta Época* 1-8.

Código Orgánico de Organización Territorial. 2010. *Registro Oficial Suplemento 303.* Quito: Código Orgánico de Organización Territorial.

Comisión Europea . 2020. *INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, AL COMITÉ DE LAS REGIONES Y AL BANCO EUROPEO DE INVERSIONES, sobre la aplicación de la Comunicación de la Comisión relativa a una asociación estratégica renova.* Bruselas: Comisión Europea .

Comisión Europea. (2021). *Código normativo único de los fondos de la UE ejecutados conjuntamente con los Estados miembros y las regiones.* [Consulta: 6 de abril de 2023] . Disponible en: https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode/common-provisions-regulation_es

Comisión Europea. (2021). *Código normativo único de los fondos de la UE ejecutados juntamente con los Estados miembros y las regiones.* [Consulta: 10 de abril de 2023] . Disponible en: https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode/common-provisions-regulation_es

Comisión Europea. (s.f.). *Ficha informativa del país sobre los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (ESI).* [Consulta: 6 de abril de 2023] . Disponible en: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/investment-policy/esif-country-factsheet/esi_funds_country_factsheet_es_es.pdf

Commonwealth Advisory Group; Charles, M. 1997. *A future for small states: Overcoming vulnerability.* London: Commonwealth Secretariat.

Comunidad Autónoma de Canarias. (2022). *Ley 1/2022, de 11 de mayo, de Elecciones al Parlamento de Canarias.* Boletín Oficial del Estado núm. 144, de 17 de junio de 2022. [Consultado: 25 de mayo de 2023]. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-10043

Conferencias de las Naciones Unidas. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. 2012. [online]. [consulta: 4 de febrero de 2023]. Disponible en: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf

Congreso de los Diputados y del Senado . 1978. *Constitución Española.* Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. En línea: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.

Consejo de Gobierno de Régimen Especial de Galápagos . 2020. *Hacia una nueva Ley de Galápagos* . Ecuador : Consejo de Gobierno de Régimen Especial de Galápagos .

Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos. 2021. *Plan de Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial del Régimen Especial de Galápagos, Plan 2030.* Puerto Baquerizo Moreno, Galápagos,: MINTUR.

Constitución de la República del Ecuador . 1878. *Constitución de 1878.* Quito : Convención Nacional .

Constitución de la República del Ecuador. 1935. *Constitución de Ecuador* . Ecuador : Convención Nacional.

Constitución de Portugal. 2021. *Constitución de Portugal 1976.* Portugal : Constitute.

Constitución Nacional de la República del Ecuador . 2008. *Registro Oficial 449* . Ecuador : Asamblea de la República del Ecuador.

Constitución Política . 1946. *Registro Oficial 773 de 31-dic.-1946.* Ecuador : Constitución Política .

Constitución Política . 1998. *Constitución Política.* Ecuador: Congreso Nacional.

Constitución Política de la República del Ecuador . 1929. *Constitución Política de la República del Ecuador 1929-1938.* Quito : Convención Nacional .

Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua. 1958. *Mar Territorial* . Ginebra: Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua.

Convenio de Ginebra sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua .1958. 28 de abril de 1958. Ginebra

Corte Internacional de Justicia. *"Controversia terrestre y marítima (Nicaragua v. Colombia)"*. Sentencia del 19 de noviembre de 2012 [online]. p. 353. [Consulta: 4 de abril de 2023]. Disponible en: https://www.icj-cij.org/sites/default/files/summaries/summaries-2008-2012-es.pdf

CPMR Islands Commission. 2021. *Who We Are - CPMR Islands Commission.* 05 14. https://cpmr-islands.org/who-we-are/.

Decreto Legislativo . 1979. *Registro Oficial No. 131 del 21 de febrero de 1980.* Ecuador : Convenio Nacional .

Delooz Brochet, B. (2022). Derecho de la descentralización (p. 41). Tirant lo Blanch. [Online] [Consultado el 5 de abril de 2023]. Disponible en: https://latam.tirantonline.com/cloudLibrary/ebook/info/9788413977454

Díaz, H. 1998. " Autonomía y Autodeterminación. Alcances y retos ." *III Congreso Chileno de Antropología. Colegio de Antropólogos* 156-161.

Diccionario panhispánico del Español jurídico . 2022. *Diccionario panhispánico del Español jurídico* . 02 01. https://dpej.rae.es/lema/pa%C3%ADs-o-territorio-de-ultramar-ptu.

Dinstein, Yoram. 2011. "Autonomy Regimes and International Law,." *Heinonline* 437.

Dirección del Parque Nacional Galápagos. (2023). *Informe anual 2023: Informe anual ingreso de visitantes a las áreas protegidas de Galápagos del año 2023.*Galápagos- Ecuador. [Consulta: 4 de abril de 2024] . Disponible en: https://galapagos.gob.ec/wpcontent/uploads/2024/03/INFORME_ANUAL_VISITANTES-2023_WEB-LQ.pdf

Domínguez Vila, A., & Rodríguez-Drincourt Álvarez, J. (Dirs.). (2020). Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias: Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. Boletín Oficial del Estado (BOE). ISBN 9788434026582.

Elazar, D. J. (1987). Exploring federalism. University of Alabama Press.

El Comercio. (2014). Galápagos, la única provincia que no elegirá Prefectos. [Consulta: 25 de abril de 2022]. Disponible en: https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/galapagos-unica-provincia-que-no.html

El Comercio. 2014. "Actualidad." *El Ecuador con regiones autónomas pierde bríos*, 02 01: 1-3. http://www.elcomercio.com/actualidad/regionesautonomas-territorio-cootad-congope-gustavobaroja.html.

El País Internacional.2008. Copenhague. Groenlandia dice 'sí' a su independencia de Dinamarca.] [Consultado el 5 de abril de 2023]. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2008/11/26/actualidad/1227654006_850215.html

El Universo . 2015. "Política." *Paro altera ritmo en las islas Galápagos; se alista demanda*, 06 13: 1.

El Universo. (2015). Paro altera ritmo en las islas Galápagos; se alista demanda. [Consulta: 25 de abril de 2022]. Disponible en: https://www.eluniverso.com/noticias/2015/06/13/nota/4958451/paro-altera-ritmo-islas-se-alista-demanda/

Enríquez, F. 2017. *Gobiernos intermedios: entre lo local y lo nacional, CONGOPE.* Quito: Abya-Yala.

Enríquez, F. 2017. *Gobiernos intermedios: entre lo local y lo nacional, CONGOPE, .* Quito: Abya-Yala.

Epler, Bruce. 2007. *Turismo, Economía, Crecimiento Poblacional y conservación,.* Ecuador : Fundación Charles Darwin,.

Estatuto de Autonomía de Canarias. 1996. "Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto,." *BOE» núm. 315, de 31 de diciembre de 1996* 38905 a 38912 .

European Union. (s.f.). Principios y valores: Objetivos y valores de la UE.). [Consulta: 10 de abril de 2023]. Disponible en: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/aims-and-values_es

Eurostat . 2014. *Statistics Portugal* . Portugal: Eurostat .

Ferdinand, M, G Oostindie, and W Veenendaal. 2020. "A global comparison of non-sovereign island territories: the search for'true equality'." *Island Studies Journal, 1* 5 (1): 15-23.

Fix, J. 1997. *Los tribunales constitucionales y los derechos humanos.* Costa Rica : LIBE-RAMICORUM.

Freitas da Rocha, J. (s.f.). *As finanças das Regiões autónomas numa perspectiva jurídica (aproximação ao Direito Financeiro Regional).* [Consulta: 15 de abril de 2022]. Disponible en: https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/26413/1/15%20-%20DFin%20regional.pdf

Fundación Charles Darwin. 2022. *Apoya en la ciencia a Galapagos.* 02 14. https://www.darwinfoundation.org/es/nosotros.

FUNDAR. 2005. *Informe Final: El manejo participativo en la Reserva Marina de Galápagos: Sistematización, evaluación y factores de éxito del modelo participativo,.* Galápagos: FUNDAR.

Garrido, V. 2003. "El ordenamiento jurídico valenciano: perspectivas de futuro." *Revista de Derecho* 29-48.

George, P. Diccionario AKAL de Geografía. Madrid: AKAL, 2004 [1979]

Gibson, Edward (2004), "Federalism and Democracy: Theoretical Connections and Cautionary Insights", en Federalism and Democracy in Latin America, E. L. Gibson (ed.), Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

Ghai, Y. 2000. *Autonomy and Ethnicity: Negotiating Competing Claims in Multi-Ethnic States (Cambridge Studies in Law and Society).* Estados Unidos : Cambridge University Press.

Ghai, Yash, and Sophia Woodman. 2013. *Practising Self-Government A Comparative Study of Autonomous Regions.* Cambridge: Cambridge University Press.

Gobierno de Canarias. (s.f.). Marco normativo de las Regiones Ultraperiféricas.). [Consulta: 10 de abril de 2023]. Disponible en: https://www.gobiernodecanarias.org/asuntoseuropeos/rup/marco_normativo/index.html

Gobierno de Canarias. 2018. *Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.* BOLETIN OFICIAL DE CANARIAS (núm. 222, 15/11/2018).

Gobierno de Groenlandia. S.f. [Consultado el 25 de marzo de 2023]. Disponible en: www.nanoq.gl.

Gonon E. (1998). Philippe Pelletier. La Japonésie. Géopolitique et géo- graphie historique de la surinsularité au Japon. Ebisu 18 (187-189). www.persee.fr/doc/ebisu_1340-3656_1998_num_18_1_1007.

Gonzales, Jaime, and S Del Carmen. 2017. *Manual de redacción de tesis jurídica.* México: Amate.

Greenland Government, and Danish Government. 2009. *Act on Greenland Self-Government.* Amalienborg : WE, MARGRETHE THE SECOND, by God's Grace Queen of Denmark, hereby announce that:.

Grenier, C. 2007. *Conservación contra natura las Islas Galápagos,.* Quito: Abya Yala.

Guevara, C. 2015. "Rebelión en Galápagos: La Hacienda “Progreso” de Manuel J. Cobos en la isla San Cristobal, 1879-1904, ." *Comité de investigaciones, Universidad Andina Simón Bolivar,* 157.

Gutiérrez-Alviz, F, and V Armario. 1978. *Publicaciones de la Universidad de Sevilla.* España: Estudios jurídicos.

Haase, D., & Maier, A. (2021). Investigación para la Comisión REGI - Islas de la Unión Europea: *State of play and future challenges.* Parlamento Europeo, Departamento de Políticas Estructurales y de Cohesión, Bruselas. [Consulta: 6 de abril de 2023]. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/652239/IPOL_STU(2021)652239_EN.pdf

Hadenius A. Demographic and cultural conditions. In: *Democracy and Development*. Cambridge University Press; 1992:112-127.

Kelsen, Hans (1979): Teoría general del derecho y del estado (México, UNAM).

Hannum, Hurst. 1996. *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination : The Accommodation of Conflicting Rights,.* Pennsylvania : University of Pennsylvania Press.

Hermes, P. 2021. *Lejanía, tamaño y efectos de la insularidad en Galápagos.* 02 10. https://www.allposters.com/-sp/galapagos-Posters_i16489754_.htm.

Hernández, J. 2010. *Dimensiones del tamaño y accesibilidad* .

Hernández Martín, R., & Godenau, D. 1996. *Las regiones insulares y la integración europea: El caso de Canarias. Revista de Estudios Regionales,* (45), 177–194.

Instituto Nacional de Galapagos. 1998. *Plan regional para la conservación y el desarrollo sustentable de Galapagos* . Ecuador : Consejo de INGALA.

Joenniemi, Pertti. 2014. The Åland Islands: Neither Local nor Fully Sovereign. Cooperation and Conflict 49(1), pp. 80–97

Julbe, F. 1983. *Viaje real a un espacio utópico*. In F. Julbe, Teoría(s) de Ibiza (pp. 89–100). Ibiza: Libros de la Gorgona.

Larrea, A. 2008. *Territorios y autonomías en la nueva Constitución. Entre el quiebre y la realidad:.* Quito: Abya-Yala.

Latorre, O. 1999. *El hombre en las islas Encantadas. La historia humana de Galápagos.* Quito: FUNDACYT.

Ley de creación de la provincia de Galápagos . 1973. *Decreto supremo 164 registro oficial 256 de 28-feb.-1973* . Ecuador: Congreso Nacional .

Ley de Emergencia . 1959. *Registro Oficial 873 de 20 de julio del mismo año en el gobierno.* Ecuador : Convenio Nacional .

Ley Especial de la Provincia de Galapagos . 2001. *Registro Oficial 280 de 8 de Marzo del 2001.* Ecuador : Congreso Nacional .

Ley No. 67 . 1998. *Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos,Registro Oficial No. 278, Ecuador, 18 de marzo de 1998.* Ecuador: Congreso Nacional.

Ley Orgánica de Régimen Especial de la provincia de Galapagos . 2015. *Registro Oficial Suplemento 520* . Ecuador : LEXIS.

Ley Orgánica del Regimen Municipal . 1971. *Codificación 0 Registro Oficial Suplemento 331 de 15-oct.-1971* . Ecuador : Ley Orgánica del Regimen Municipal .

López, F. 1997. "Constitución, autonomía y hecho diferencial. El Estado autonómico y el hecho diferencial constitucionalmente relevante." *Cuadernos de Derecho Público* (2): 23.

López, Juan. 1997. "Constitución, autonomía y hecho diferencial El Estado autonómico y el hecho diferencial constitucionalmente relevante." *Cuadernos de derecho público* 25-74.

López Aguilar, J. F. y García Mahamut, R. (2019). El nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias: «tercera generación», hecho diferencial y nuevo sistema electoral. Revista Española de Derecho Constitucional, 115, 13-45. doi: https://doi.org/10.18042/cepc/redc.115.01

Loughlin, John. 2000. "Regional Autonomy and State Paradigm Shifts in Western Europe',." *Regional and Federal Studies,* 10 (2): 25.

Luzón, Luis. 2014. *Tipologías de regiones en la Unión Europea y otros estudios (eBook).* España: Publicaciones i.

Máiz, Ramón. 2008. "Teoría de Política de la autonomía ." *Ciencia Política y de la Administración* 1-78.

Marienhoff, Miguel (2000). *Tratado de Derecho Administrativo. Parte General. 5.ª ed.*

Buenos Aires: Abeledo-Perrot

Marques, N. P. 2016. *Organização municipal e autonomia em Portugal. Dereito*, 25(Extraordinario), 197–214. [Consulta: 05 de abril de 2023]. Disponible en: https://doi.org/10.15304/dereito.25.Ext.3345

Marín, Antonio. El Régimen de las Islas en el actual Derecho del Mar. En. *Revista Española de Derecho Internacional* [online].,1986, Vol. 38, No. 1 (1986), p. 151-170. [Consulta: 05 de abril de 2023]. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/44296216

Matute González, C. F. (2018). *El Estado de las Autonomías y el Buen Gobierno* (p. 63). Tirant lo Blanch. [Consultado el 5 de abril de 2023]. Disponible en: https://latam.tirantonline.com/cloudLibrary/ebook/info/9788491695356

McElroy, J. 2006. "Small Island Economies Across the Life Cycle." *Asia Pacific Viewpoint* 47 (1): 61-77.

Mirete Navarro, J. L. (1990). Federalismo y regionalismo. Anales de Derecho, 10, 251–256

Mikkelsen, C. 2014. *The Indigenous World 2014.* Copenhague: IWGIA.

Ministerio de Política Territorial y Función Pública. (s.f.). Delegaciones del Gobierno y Administración General del Estado en el territorio. [Consultado: 25 de mayo de 2023]. Disponible en: https://mpt.gob.es/delegaciones_gobierno/administracion-general-estado-territorio.html

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. 2007. *Plan nacional de movilidad Humana* . Ecuador : Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

Ministerio del Ambiente**.** (2003). *Decreto Nº 3.516 - Plan Regional para la Conservación y el Desarrollo Sustentable de Galápagos (Título I, Libro VII: Del Régimen Especial Galápagos, del Texto Unificado de la Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente).* Registro Oficial Edición Especial Nº 2. Recuperado el 15 de marzo de 2022, de www.ambiente.gov.ec

Mauricio Subirana, S. (2018). Análisis de los tributos de la Comunidad Autónoma Canaria y propuestas de reforma. Hacienda Canaria, (49), septiembre.

Naciones Unidas. (2018). *Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos.* Naciones Unidas. [Consulta el 20 de mayo de 2022]. Disponible en: http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=FhOD6sgqg-zAhFXD9F%2FeKaFMm83LbFY75RhkIFGrig%2B6u8rrdxNjFBYY9lNVfAV-PcXir%2BpsMQQ5RvZxAyvbUKjahKR7xSRCTaRs%2FW42n0%2Bu-jFX7cOu4qCWM09LjagONiE

Naciones Unidas. (s.f.). *Conferencias de Pequeñas Islas en Desarrollo.* [Consulta:05 de abril de 2023]. Disponible en: https://www.un.org/es/conferences/small-islands

Naciones Unidas. (1992). Cumbre de la Tierra: Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. [Consulta:05 de abril de 2023]. Disponible en: https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/rio.htm

Naciones Unidas. 1992. AGENDA 21, [Consulta: 04 de abril de 2023]. Disponible en: https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-V05/Publicaciones/D01/ECO9207.html

Nogueira, H. (1985). El Estado unitario, los procesos de descentralización regional y el Estado federal. Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales, 12(34-35). [Consulta:05 de abril de 2023]. Disponible en: https://doi.org/10.7764/985

Onrubia, J. (2025). Reflexiones sobre la propuesta de financiación singular para Cataluña: ¿Quién debe gestionar los tributos en España? Hacia una administración integrada que concilie autonomía y eficiencia, en el marco constitucional (Apuntes 2025/16). Abril de 2025. FEDEA

Ospina, P, and C Falconí. 2007. "Galápagos Migraciones, economía, cultura, conflictos y acuerdos." *Respositorio Universidad Andina Simón Bolívar,* 1-28.

Ospina, P. 2001. "Migraciones, actores e identidades en Galápagos ." *Repositorio CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales* 1-29.

Palmgren, S. (2023). Ålands självstyrelse: En introduktion för statsrådets tjänstemän (Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2023:11). Justitieministeriet.

Pär M, Olausson. 2007. "Autonomy and islands : a global study of the factors that determine island autonomy." *Åbo Akademi University Press* 32-47.

Parlamento de Canarias. (s.f.). *La Mesa del parlamento*. [Consultado: 25 de mayo de 2023]. Disponible en: https://www.parcan.es/composicion/mesa.py

Parlamento Europeo y del Consejo . 2013. *Reglamento (UE) No 228/2013* . España: Parlamento Europeo y del Consejo .

Parlamento Europeo. (2022)**.** Resolución de 7 de junio de 2022 sobre las islas de la Unión y la política de cohesión: situación actual y retos futuros (2021/2079(INI)). [Consulta: 10 de abril de 2023] . Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0144_ES.html

Parlamento Europeo. (s.f.). *La cohesión económica, social y territorial.* [Consulta: 15 de marzo de 2023]. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/93/la-cohesion-economica-social-y-territorial

Parlamento Europeo. (s.f.). Las regiones ultraperiféricas (RUP). Recuperado el 12 de abril de 2023, de https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/100/las-regiones-ultraperifericas-rup

Parlamento Europeo. (2012). "Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea." *Fichas temáticas sobre la Unión Europea* 1-2.

Parlamento Europeo. (2022). "La cohesión económica, social y territorial." *Fichas temáticas sobre la Unión Europea* 50-62.

Parlamento Europeo. (2022). "Las regiones ultraperiféricas (RUP)." *Fichas temáticas sobre la Unión Europea* 1-3.

Parlamento Europeo. (2022). Estrasburgo. Islas de la Unión y política de cohesión). [Consulta: 10 de abril de 2023] . Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0225_ES.html

Parque Nacional Galápagos. (1998). *Plan de Manejo de Conservación y Uso sustentable para la Reserva Marina de Galápagos, Galápagos.* Galápagos: Parque Nacional Galápagos,.

Perez, A. (2017). "La dimensión territorial de la Unión Europea ." *Repositorio Universidad Pontificia Comillas* 229-254.

Pons Esteva, A., & Rullan Salamanca, O. (2020). Islandness as a conditioning factor for the production of tourist space in the Balearic Islands. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, 84, 2804, 1–33. [Consultado el 23 de abril de 2022]. Disponible en: https://doi.org/10.21138/bage.2804

Purkarthofer, E., & Mattila, H. (2023). Finlandia. Administrative structure and system of governance. ARL Academy for territorial development in the Leibniz Association. [Consultado el 5 de abril de 2023]. Disponible en: https://www.arl-international.com/knowledge/country-profiles/finland#administrative_structure

Ralf Heimrath and Arndt Kremer (eds.) (2015) *Insularity: Small worlds in linguistic and cultural perspectives,* Würzburg, Königshausen & Neumann. 248pp, ISBN: 978-3-8260-5540-9

Régimen Económico-Fiscal de Canarias. 1972. *Ley 30/1972.* España: Gobierno del Canarias.

Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. (1992). "Ley 30/1992, de 26 de noviembre." *BOE» núm. 285* 1-15.

Requejo, F. (2005). *La calidad de la democracia y el federalismo en el contexto plurinacionales. Diez elementos analíticos para una discusión teórica, .* Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.

Rezvani, D. (2014). ". Superando al Estado soberano: las ventajas de riqueza, autogobierno y seguridad de los territorios parcialmente independientes." *Prensa de la Universidad de* , 06 26: 5.

Ridao Martín, J. (2012). Curs de dret públic de Catalunya: Adaptat a la nova legislació i a la STC 31 (en català). Columna Cat.

Ridao, Martín, J. (2017). "La Acción exterior de las regiones en los estados compuestos y federales: el caso europeo y español en particular." *Revista IUS Doctrina* 1-49.

Riker. 1975. Federalismo, en Manual de Ciencias Políticas. En Manual de Ciencias Políticas, eds. Fred Greenstein y Nelson Polsby, vol. 5, págs. 93-172.

Robert A. Dahl and Edward R. Tufte. Eulau H. Size and Democracy. By (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1973. Pp. x, 148

Rodríguez, J. A. (2001). *El estado unitario descentralizado: una crítica del enfoque constitucional colombiano.* Cuadernos de Economía, 20(35), 162-203. [Consultado el 15 de abril de 2023] http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47722001000200005&lng=en&tlng=es

Rokkan, Stein. (2017). *El Estado, la nación y la democracia en Europa: la teoría de Stein Rokkan.* España: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Rolla, G. (2009). "Características del regionalismo en los sistemas constitucionales a varios niveles. Una aproximación de derecho comparado." *Revista general de Derecho Público comparado,* 1-29.

Ronström, O. (2013). Encontrando su lugar: las islas como locus y enfoque. Cultural Geographies, 20(2), 153-165. [Consultado el 25 de abril de 2022]. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/44289601

Ronström, O. (2016). Öar och öighet: introduktion till östudier. [Islands and islandness. Introduction to island studies] Stockholm: Carlssons

Rosa, M. (2006). *Política regional en la Unión Europea. La Europa de hoy: consideraciones políticas, jurídicas, económicas y ambientales.* España : In RIL (Ed.) .

Ruel, T. (2010). *As Regiões Autónomas no quadro do Estado Democrático Português – concepção, atribuições e órgãos de governo próprio.* Revista Finis Mundi, nº 2 (Abril), Lisboa.

Ruiz, J. (2012). "La cooperación intergubernamental en el estado autonómico ." *REAF* 287-328.

Sánchez de la Barquera y Arroyo, M. (Ed.). (s.f.). Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política. Volumen I: Fundamentos, teoría e ideas políticas. McGraw-Hill / Universidad Nacional Autónoma de México. ISBN 978-607-02-5388-1.

Santos, Aliney & Nuñez, Arlen. *Reflexiones sobre la insularidad: desde una condición geográfica hacia una concepción sociocultural* [online]. En: Islas, núm. 197. Cuba: UCLV, 2020, p. 70. ISSN: 1997-6720 (digital). [Consulta: 04 de abril de 2023]. Disponible en: file:///C:/Users/Ariel%20Mediavilla/Downloads/1158-Texto%20del%20art%C3%ADculo-1800-1-10-20210125.pdf

Secretaría General de Financiación Autonómica y Local. 1994. *Fiscalidad autonómica y local.* España : Ministerio de Hacienda y Función Pública .

Schultze Rainer-Olaf ,Nohlen, Dieter et al,. 2006. Diccionario de Ciencia Política. Teorías, Métodos, Conceptos (2 tomos). México: Porrúa/El Colegio de Veracruz.

Seijas Villadangos, E. (2019). Las constituciones de los Estados federados; en particular las de los Estados norteamericanos. *Teoría y Realidad Constitucional, 44*, 271-308.

Serrano, C., & Acosta, P. (2011). El proceso de descentralización en el Ecuador: Proyecto gobernanza subnacional para el desarrollo territorial en los Andes. RIMISP Centro Latinoamericano para el desarrollo rural.

Simancas, Moisés. 2009. *El impacto de la crisis en la economía canaria.* España: Real Sociedad Económica de Amigos del País de Tenerife.

Suksi, Markku. 2011. Sub-State Governance through Territorial Autonomy. A Comparative Study

in Constitutional Law of Powers, Procedures and Institutions. Berlin: Springer-Verlag

Taglioni, F. (2006). Les petits espaces insulaires face à la variabilité de leur insularité et de leur statut politique. En: Annales de Géographie, No.652. (666).

TANAKA, Yoshifumi. "The International Law of the Sea". Cambridge: Cambridge University Press. 2012. pp. 63-64

Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Diario Oficial de la Unión Europea. https://eur-lex.europa.eu

Tribunal Constitucional de España. (1982). Sentencia número 18/1982, de 4 de mayo. Boletín Oficial del Estado núm. 118, de 18 de mayo de 1982. [Consultado: 25 de mayo de 2023]. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1982-11460

Tribunal Constitucional de España. (2010). *Sentencia 31/2010, de 28 de junio de 2010. Recurso de inconstitucionalidad 8045-2006.* Boletín Oficial del Estado, A-2010-11409 [Consultado: el 25 de mayo de 2022]. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-11409

Tribunal Constitucional Español. 2000. *SENTENCIA 223/2000. Recurso de inconstitucionalidad el conflicto positivo de competencia núm. 281/93.* España: Tribunal Constitucional Español.

Tribunal Constitucional Español. 2012. *Sentencia132/2012, Recurso de inconstitucionalidad 6433-2000.* España: Tribunal Constitucional Español.

Unidad de Estudios de Políticas Económicas y Sociales del Caribe (UEPESC). (s.f.). *Territorios Británicos de Ultramar en el Caribe. Informe País.* Recuperado el 5 de

abril de 2023, de https://mepyd.gob.do/wp-content/uploads/drive/UEPESC/Serie%20Informe%20Pais%20Republica%20Dominicana%20Y%20El%20Caribe/Territorios%20Britanicos%20de%20Ultramar%20en%20el%20Caribe.pdf

Unión Europea. (2021). Acuerdo de Asociación de España 2021-2027. Recuperado el 6 de abril de 2023, [Consulta: 6 de abril de 2023] . Disponible en: https://www.miteco.gob.es/images/es/20220616_acuerdo_de_asociacion_tcm30-542552.pdf

Valente, I. (s.f.). PORTUGAL -EUROPA, 30 Anos: A propósito dos trinta anos da adesão de Portugal à Comunidade Europeia um percurso histórico a partir da ultraperiferia portuguesa. Recuperado de https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri48/n48a04.pdf

Varea, A. 1997. *Desarrollo eco-ilógico conflictos socioambientales desde la selva hasta el mar, Galápagos el desencanto del paraíso, .* Quito: Abya Yala.

Villar, F. 2000. "Canarias, región ultraperiférica Una explicación del artículo 299.2 del Tratado de la Unión Europea." *Estudios Canarios: Anuario del Instituto de Estudios Canarios* 161-186.

Watts, R. 2000. *'Islands in Comparative Constitutional Perspective' in G. Baldacchino and D. Milne, eds. Lessons from the Political Economy of Small Islands: The Resourcefulness of Jurisdiction,.* Basingstoke, : Macmillan.

Witker, J. 1991. *Cómo elaborar una Tesis en Derecho. Pautas metodológicas y técnicas para el estudiante o investigador en Derecho.* México: Civitas.

Zabala Egas, J. (2009). Derecho Constitucional, Neoconstitucionalismo y Argumentación Jurídica. Edilex S.A.

Zuluaga, R. 2002. "La organización territorial en la Constitución de 1991." *Pontificia Universidad Javeriana* 1-36.

Relación de tablas

Tabla 1. Ejemplos de jurisdicciones insulares subnacionales..... 54

Tabla 2. Caracterización de las autonomías insulares en función de la distribución del poder, las funciones, base constitucional y control de las disposiciones..... 57

Tabla 3. Datos físicos, demográficos i económicos más relevantes de las RUP..... 68

Tabla 4. Elementos de la autonomía del Archipiélago de Canarias. 109

Tabla 5. Elementos de la autonomía del Archipiélago de Azores y Madeira..... 150

Tabla 6. Elementos de la autonomía del Archipiélago de Åland..... 173

Tabla 7. Elementos de la autonomía del Archipiélago de Groenlandia..... 192

Tabla 8. Perfiles de los expresidentes del CGREG 217

Tabla 9. Elementos que conforman el Régimen Especial de la provincia de Galápagos 234

Tabla 10. Propuesta de autonomía insular para las islas Galápagos..... 288

Relación de figuras

Figura Nro.1: Regiones Ultraperiféricas…… 65