

UNIÓN EUROPEA

Sección coordinada por

MARÍA ISABEL BARRIOS BELL

Técnico en Asuntos Europeos
Delegación del Gobierno de Canarias en Bruselas

El artículo 349 TFUE como base jurídica de las medidas especiales de las RUP. A propósito de la Sentencia del TJUE de 15 de diciembre de 2015¹.

ISRAEL EXPÓSITO SUÁREZ

Doctor en Derecho

Técnico Servicio de Estudios y Documentación de Presidencia del Gobierno

SUMARIO

- I. Algunas consideraciones preliminares: del Tratado Maastricht al TFUE y de las siete a las nueve RUP.
 - 1.1. La evolución del régimen especial de las RUP en la Unión Europea
 - 1.2. El ámbito territorial de aplicación del art. 349 TFUE
- II. La Sentencia del TJUE sobre el alcance del artículo 349 TFUE.
 - 2.1. Pretensiones de las partes
 - a) Las consideraciones del Parlamento europeo
 - b) Las consideraciones de la Comisión europea
 - c) Las consideraciones del Consejo
 - d) Las consideraciones de España, Francia y Portugal
 - 2.2. Las apreciaciones del TJUE
- III. Algunas conclusiones finales.

¹ Durante el tiempo que llevo estudiando la situación de Canarias como región ultraperiférica he contado con el respaldo inestimable de la Dra. María Asunción Asín Cabrera, quien de hecho ha sido mi directora de tesis, y de D. Julián Zafra Díaz, Jefe de Servicio de Asuntos Europeos de la Dirección General de Asuntos Económicos con la Unión Europea del Gobierno de Canarias, experto conocedor de los entresijos institucionales en los que se debate nuestro futuro como RUP. En esta ocasión también debo agradecer a ambos la paciencia y el tiempo que han dedicado a examinar este trabajo; así como sus orientaciones para terminarlo satisfactoriamente. A ellos mi más sincero agradecimiento.

I. ALGUNAS CONSIDERACIONES PRELIMINARES: DEL TRATADO MAASTRICHT AL TFUE Y DE LAS SIETE A LAS NUEVE RUP

La modificación del estatuto de Mayotte respecto de la Unión Europea justificó la aprobación de diferentes actos legislativos que establecían determinadas medidas especiales para facilitar la integración de esta nueva región ultraperiférica. Sin embargo, algunas disposiciones de estos actos fueron impugnadas por el Parlamento Europeo y la Comisión, dando lugar a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) de 15 de diciembre de 2015.

Antes de examinar dicha Sentencia parece pertinente recordar previamente, y de modo sucinto, la evolución del régimen especial de integración de las regiones ultraperiféricas (RUP) en la Unión Europea. Un proceso cuyos últimos hitos están marcados precisamente por la ampliación del grupo de RUP, históricamente limitado a los Departamentos franceses de Ultramar, Azores, Madeira y Canarias, gracias a la última modificación de los Tratados; y por el pronunciamiento judicial indicado, que aclara el alcance del estatuto especial de las RUP.

1.1. La evolución del régimen especial de las RUP en la Unión Europea

Tradicionalmente la ultraperiferia se ha concebido a partir de la concurrencia de factores heterogéneos y permanentes que han obstaculizado el desarrollo social y económico de determinadas regiones europeas, aunque en la actualidad es posible defender que esta realidad regional también ofrece importantes ventajas al conjunto de la Unión. En cualquier caso, lo cierto es que las dificultades de las RUP han sido históricamente atendidas en sus correspondientes ordenamientos internos a través de medidas singulares y que ese reconocimiento terminó proyectándose en el ordenamiento europeo.

Los esfuerzos políticos realizados por Francia, Portugal y España para propiciar la óptima integración de las RUP en la Unión Europea se reflejaron por primera vez en el Derecho originario mediante la incorporación en el Tratado de la Unión Europea (Maastricht-1992) de la Declaración XXVI sobre las RUP. Esta Declaración reconocía el importante atraso estructural de los entonces Departamentos franceses de Ultramar,

Azores, Madeira y Canarias, agravado por diversos fenómenos (gran lejanía, insularidad, escasa superficie, relieve y clima difíciles, dependencia económica respecto de algunos productos) cuya constancia y acumulación perjudicaban gravemente su desarrollo económico y social. De acuerdo con la citada Declaración, la plena aplicación de las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y del derecho derivado a las RUP no sería incompatible con la adopción de disposiciones específicas en su favor que resultaran objetivamente necesarias para lograr el desarrollo de estas regiones; siempre que persiguieran la realización del mercado interior y el reconocimiento de esta realidad regional, posibilitando que las RUP alcanzaran el nivel económico y social medio de la Comunidad.

La Declaración XXVI identificaba la ultraperiferia como una problemática compartida entonces por siete regiones europeas, pero sin desvirtuar el reconocimiento de las características

específicas de cada una de ellas. De este modo, el Tratado de Maastricht fortalecía el régimen de integración especial de las RUP, aunque únicamente constituía una referencia que aumentaba el peso político del concepto ultraperiférico, diferenciando esta realidad regional de la situación de otras regiones europeas que padecían otro tipo de problemas estructurales; pero continuaba «sin aportar el adecuado fundamento jurídico para legislar en la materia»² y salvaguardar los intereses de las RUP en la Unión Europea.

A la incertidumbre sobre el futuro del estatuto de las RUP se sumaban, sin menoscabo de otros factores, las dificultades para fijar en el Derecho originario un régimen de integración especial que contemplara «el establecimiento de excepciones “al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia”»; y la «contraposición entre ‘soluciones políticas’ y ‘soluciones jurídicas’ en el ámbito de actuación de las instituciones comunitarias»³.

² Comisión de Política Regional: Informe sobre los problemas de desarrollo de las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea (A4-0128/97), de 11 de abril de 1997, p. 14.

A partir del reconocimiento político de la Declaración XXVI, el reto de las RUP consistió en plasmar normativamente en el Derecho originario su singular régimen de integración, articulando un fundamento jurídico horizontal que amparara la adopción de medidas excepcionales coherentes con su especial vulnerabilidad. Por ello, el Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados Actos conexos (1999) significó un logro fundamental para el reconocimiento de la ultraperiferia. Era la primera vez que el Derecho primario contemplaba explícitamente la posibilidad de adoptar medidas excepcionales para propiciar la plena integración de las siete RUP.

El artículo 299.2 TCE otorgaba al estatuto ultraperiférico mayor estabilidad⁴. El anclaje del

reconocimiento de la ultraperiferia en una disposición de Derecho primario aseguraba jurídicamente el tratamiento diferenciado de las RUP en la aplicación del acervo.

La estructura sistemática y potencialidad del artículo 299.2 TCE han permitido calificar el régimen de integración de las RUP como un régimen atípico en el ordenamiento comunitario. El citado precepto establecía una definición del ámbito espacial de aplicación del acervo comunitario que rompía con la tendencia seguida hasta su entrada en vigor. Hasta entonces, cada Estado definía «por separado y no de forma conjunta la extensión del ámbito espacial del ordenamiento comunitario respecto a sus territorios nacionales»⁵. El artículo 299.2 TCE, en cambio, establecía «globalmente la regulación de un nuevo y un mismo modelo de integración para los Departamentos franceses de Ultramar, las Azores,

³ Consejo Económico y Social de Canarias: Dictamen 2/1997, de 9 de mayo, sobre el estatuto especial de las regiones ultraperiféricas en la Unión Europea, p. 75.

⁴ El TCE diferenció la ultraperiferia de otras realidades regionales. Así, dicho Tratado incluyó la Declaración XXX, que afirmaba «la necesidad de acciones específicas destinadas a las regiones insulares dentro de los límites de las disponibilidades presupuestarias, de conformidad con el artículo 158 del TCE, a causa de sus desventajas estructurales que retrasan su desarrollo económico y social». De este modo, ultraperiferia e insularidad aparecen en la Unión Europea como realidades regionales diferentes.

⁵ ASIN CABRERA, M. A., NÚÑEZ PÉREZ, G. G., RIVERO CEBALLOS, J. L., RODRÍGUEZ MARTÍN, J. A.: «Análisis jurídico-económico de las condiciones de adhesión de Canarias a la Unión Europea», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 166, 1998, p. 21.

Madeira y las islas Canarias, sin distinguirse las diversidades existentes entre estas regiones»⁶.

Posteriormente, tanto durante la elaboración del fallido proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa⁷ (TCUE) como durante la revisión del Derecho originario emprendida para resolver la frustración de las expectativas constitucionales, también se tuvo presente el régimen especial de las RUP. En este sentido, la reforma de los Tratados acaecida con la aprobación del Tratado de Lisboa (2007), por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, que desde entonces se denomina Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), ha sido coherente con la trayectoria ascendente del reconocimiento institucional de la

ultraperiferia, consolidando el modelo de integración diferenciado de las RUP en la Unión. Si bien, el régimen de integración previsto en los vigentes artículos 355, 349 y 107.3 a) del TFUE comprende algunas diferencias en relación con el antiguo artículo 299.2 TCE.

Sin perjuicio de las novedades que afectan al ámbito de territorial del régimen especial de las RUP, y que será tratado en el subepígrafe siguiente, procede destacar que el artículo 349 TFUE refunde en un único párrafo la descripción del ámbito territorial de aplicación del citado régimen especial y la identificación de su fundamento y objeto. Además, el TFUE corrige una de las insuficiencias detectadas en la redacción propuesta en el IV-424 TCUE, definiendo la ultraperiferia a partir de la «gran lejanía», en la misma línea que el antiguo artículo 299.2 TCE. Por otra

⁶ *Ibídem.*

⁷ Véanse SOCORRO QUEVEDO, I.: «Documentos de interés y novedades legislativas y jurisprudenciales relativas al régimen de integración de Canarias en la Unión Europea», *Hacienda Canaria*, núm. 9, 2004; ASÍ CABRERA, M^a A.: «La Constitución Europea y el estatuto de las regiones ultraperiféricas», *Hacienda Canaria*, núm. 12, 2004; EXPÓSITO SUÁREZ, I.: «El Régimen Especial Ultraperiférico a la luz de la pretendida “Constitución europea”», *Anales de la Facultad de Derecho*, núm. 23, 2006.

parte, en relación con los ámbitos de actuación más sensibles para las RUP, el párrafo segundo del artículo 349 TFUE establece, con carácter general, que las medidas específicas que requieran las RUP se adoptarán, «en particular»⁸ en los ámbitos de las políticas comunes identificadas en dicho precepto, pero sin que esta disposición impida la adopción de medidas específicas en otros ámbitos sectoriales. Asimismo, el artículo 107.3 a) TFUE declara que podrían considerarse compatibles con el mercado interior las ayudas de Estado destinadas a favorecer el desarrollo económico, entre otras regiones, de las RUP⁹ (artículo 349 TFUE), atendiendo a su situación estructural, económica y social.

Desde la perspectiva procedimental, el párrafo primero del artículo 349 TFUE establece que el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo,

adoptará medidas específicas para fijar las condiciones para la aplicación de los Tratados en las RUP. Además, de acuerdo con el mismo precepto, cuando el Consejo adopte dichas medidas con arreglo a un procedimiento legislativo especial, se pronunciará también a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo. Sin embargo, el artículo 349 TFUE no concreta ninguna otra cuestión de carácter procedimental (aunque ha desaparecido la referencia a la mayoría cualificada que precisaba el Consejo, según el antiguo artículo 299.2 TCE, para la aprobación de tales medidas).

El tercer párrafo del artículo 349 TFUE establece límites al desarrollo del estatuto de integración de las RUP, disponiendo que el Consejo adoptará las medidas específicas correspondientes teniendo en cuenta las características y exigencias especiales de las RUP, sin poner en

⁸ También se trata de una novedad heredada del frustrado TCUE, cuyo artículo III-424 empleaba los mismos términos.

⁹ Véase PORTUGUÉS CARRILLO, C.: «El criterio de selectividad en las ayudas fiscales regionales: análisis de la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de septiembre de 2006 sobre el Régimen Fiscal de las islas Azores y su relevancia para el Régimen Económico y Fiscal de Canarias», *Hacienda Canaria*, núm. 17, 2006, p. 222.

peligro la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico de la Unión, incluido el mercado interior y las políticas comunes. No obstante, tampoco existen elementos de referencia que aclaren el mandato dirigido al Consejo para propiciar la efectiva integración de las RUP.

Al margen de las consideraciones anteriores, conviene tener en cuenta que la integración de las RUP acontece en el contexto de una Unión Europea de veintisiete Estados miembros (después del BREXIT) donde existen notables disparidades regionales y en el que otras regiones han demandado un modelo de integración análogo al previsto en el artículo 349 TFUE con el fin de flexibilizar la aplicación de las normas y políticas comunitarias en su territorio. Esta situación, en definitiva, puede comportar el riesgo de diluir la concepción de la realidad ultraperiférica y requiere una profunda reflexión sobre el tipo de medidas que pueden ser

adoptadas en favor de las RUP y su justificación.

A nuestro juicio, el artículo 349 TFUE ampara la adopción de medidas específicas con el objeto de facilitar la efectiva integración de las RUP en el espacio comunitario. Si bien, este precepto no justifica cualquier tipo de medida excepcional, sino que todas las medidas propuestas para lograr la integración de las RUP deben responder a razones objetivas, que permitan constatar su necesidad y proporcionalidad para el desarrollo de dichas regiones.

El fundamento del estatuto especial de las RUP hunde sus raíces en una proposición jurídica elemental asumida por la jurisprudencia comunitaria: la discriminación consiste en tratar de forma diferente situaciones idénticas y de forma idéntica situaciones diferentes¹⁰. En este sentido, como ha puesto de manifiesto

¹⁰ OLESTI RAYO recuerda que, en la sentencia de 17 de julio de 1963, el TJCE ha destacado que «es discriminatorio el tratar de manera diferente situaciones similares, o bien tratar de manera idéntica situaciones diferentes»; en OLESTI RAYO, A.: «La integración económica: el mercado común y la Unión Económica y Monetaria», en ABELLÁN HONRUBIA, V. y VILA COSTA, B. (Dir.): *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, 4ª Ed., Ariel, 2005, p. 242.

la Comisión Europea, a través del citado régimen especial «la Unión Europea brinda a los ciudadanos originarios de las regiones ultraperiféricas las mismas oportunidades que las que prevalecen en el conjunto de la Unión modulando la actuación comunitaria»¹¹.

La dificultad reside en conciliar los intereses y necesidades de las RUP con las del resto de la Unión. Un desafío que sólo puede ser superado de forma satisfactoria mediante la realización de una exhaustiva labor de justificación de cada una de las medidas que integran el régimen de las RUP, que constituye, en último término, su «presupuesto de legitimidad»¹². Como hemos indicado, la propuesta de estas medidas debe justificar su necesidad y proporcionalidad respecto al objetivo perseguido, teniendo en cuenta las características de la región ultraperiférica, o de las RUP, en la que se pretende aplicar y el contexto europeo correspondiente.

A nuestro modo de ver, y de acuerdo con ASÍN CABRERA, la participación de la Comisión en el procedimiento que debe alumbrar las medidas específicas aplicables en las RUP representa una garantía de defensa de los propios intereses de la Unión. Además, ante las sospechas de una eventual vulneración de la integridad y coherencia del ordenamiento de la Unión Europea por parte de las medidas particulares planteadas a favor de las RUP cabría la posibilidad de recurrir a la vía contenciosa, correspondiendo al TJUE dirimir tales controversias¹³.

Ciertamente ha sido habitual explicar el régimen especial de las RUP señalando que éste posibilita la modulación o adaptación del acervo comunitario. De este modo, por ejemplo, las propias RUP han descrito la evolución de su proceso de integración comunitario destacando que éste pasó

¹¹ Comisión Europea: «Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas», COM (2004) 343 final, 26 de mayo de 2004, p. 1.

¹² VILLAR ROJAS, F.: «Canarias, región ultraperiférica: una explicación del artículo 299.2 del Tratado de la Unión Europea», *Estudios Canarios: Anuario del Instituto de Estudios Canarios*, núm. 45, 2000, pp. 178 y ss.

¹³ ASÍN CABRERA, M^a A.: «La Constitución Europea y el estatuto jurídico de las regiones ultraperiféricas», op. cit., p. 19.

de un enfoque inicial basado «en programas ad hoc (POSEI, REGIS) a una estrategia de modulación de las políticas comunitarias generales para estas regiones»¹⁴.

La evolución del régimen de integración de las RUP evidencia la imprecisión respecto a la denominación, el tipo y la naturaleza jurídica de las medidas específicas que pueden ser adoptadas en virtud del régimen especial previsto para estas regiones. En este sentido, por ejemplo, el informe elaborado por SERGE LETCHIMY sobre la aplicación del artículo 349 TFUE, pone de manifiesto que no ha sido pacífica la aplicación del vigente artículo 349 TFUE, ni anteriormente la del artículo 299.2 TCE. Así, la Comisión ha defendido una interpretación restrictiva del mencionado precepto, considerando que sólo resultaba aplicable respecto al Derecho primario, pero no respecto al Derecho derivado¹⁵. En cambio, las RUP

han sugerido a la Comisión que se inspire «en la interpretación constante del Consejo según la cual el artículo 349 TFUE constituye una base jurídica “apropiada y suficiente” que prima sobre otras bases jurídicas al adoptar medidas específicas para las RUP»¹⁶. Es precisamente la contraposición de las tesis interpretativas enfrentadas sobre el alcance del artículo 349 TFUE el objeto de la Sentencia del TJUE de 15 de diciembre de 2015, que ha resuelto la controversia en los términos que examinaremos a continuación.

1.2. El ámbito territorial de aplicación del art. 349 TFUE

El artículo 52.1 TUE dispone que los Tratados se aplican en los Estados miembros, señalando su apartado segundo que el ámbito de aplicación de los Tratados se especifica en el artículo 355 TFUE.

¹⁴ Memorandum conjunto de las Regiones Ultraperiféricas. Las RUP en el Horizonte 2020, Las Palmas de Gran Canaria, 14 de octubre de 2009, p. 62.

¹⁵ LETCHIMY, S.: «L'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne: Contribution à l'application du cadre dérogatoire au service d'un projet global de développement des régions ultrapériphériques», Rapport au Premier ministre, monsieur Jean-Marc AYRAULT, 12 de noviembre de 2012, pp. 16 y ss.

¹⁶ Declaración final de la XIX Conferencia de Presidentes de las Regiones Ultraperiféricas de la Unión Europea, Saint-Denis de La Reunión, 17 y 18 de octubre de 2013, p. 2.

La redacción inicial del artículo 355.1 TFUE disponía que los Tratados serían de aplicación en las regiones de Guadalupe, la Guayana Francesa, Martinica, La Reunión, San Bartolomé, San Martín¹⁷, las Azores, Madeira y Canarias, en los términos previstos en el artículo 349 TFUE, que define el ámbito territorial de aplicación y el régimen especial de las RUP en la Unión.

La relación entre los artículos 355.1 y 349 TFUE permite afirmar, desde la perspectiva de las RUP, que después del Tratado de Lisboa ha tenido lugar un desdoblamiento del antiguo artículo 299.2 TCE. Así, por un lado, el TFUE identifica el ámbito territorial de los Tratados (artículo 355) y, por otro, identifica el régimen especial de las RUP. En cualquier caso, ambos preceptos (artículos 349 y 355.1 TFUE) se localizan en la Parte Séptima del TFUE —«Disposiciones generales y

finales»—, lo que se traduce en la reafirmación del modelo de plena integración de las RUP en la Unión Europea y en la consolidación de su estatuto especial¹⁸.

Sin embargo, el Tratado de Lisboa introdujo una novedad relevante que afecta al ámbito territorial de aplicación del artículo 349 TFUE. El artículo 355.6 TFUE permite que algunos de los países o territorios daneses, franceses o neerlandeses previstos en los apartados 1 y 2 del mismo precepto puedan modificar su estatuto respecto a la Unión Europea. Una posibilidad inexistente en el antiguo artículo 299.2 TCE que ha propiciado que dos Decisiones del Consejo Europeo hayan modificado las previsiones iniciales del mencionado artículo 355.1 TFUE. Este último precepto ha sido modificado a través de la Decisión 2010/718/UE del Consejo Europeo, de 29 de octubre del 2010, por la que se modifica el estatuto

¹⁷ El primer párrafo del artículo 299.2 TCE establecía que las disposiciones del Tratado se aplicarían a los departamentos franceses de ultramar, las Azores, Madeira y las islas Canarias.

San Martín y San Bartolomé dependían administrativamente de Guadalupe hasta el mes de julio del año 2007, fecha en la que adquirieron el estatus de colectividad de ultramar francesa; en Dirección General de Política Regional: *Las regiones ultraperiféricas. Regiones de Europa, ventajas u oportunidades*, Comisión Europea, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2012, p. 37.

¹⁸ Comparecencia de M^a Asunción ASÍN CABRERA, Profesora Titular de Derecho Internacional de la Universidad de La Laguna, ante la Comisión Mixta de la Unión Europea en el Congreso de los Diputados, para informar en relación con la materia objeto de estudio de la Ponencia sobre las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea. Por Acuerdo de la Comisión Mixta para la Unión Europea, DSCG IX Legislatura, núm. 99, 2009, p. 56.

respecto de la Unión de la isla de San Bartolomé (Decisión 2010/718/UE); y la Decisión 2012/419/UE, del Consejo Europeo, de 11 de julio de 2012, por la que se modifica el estatuto de Mayotte respecto a la Unión Europea¹⁹ (Decisión 2012/419/UE).

En virtud de la Decisión 2010/718/UE, desde el día 1 de enero del año 2012, San Bartolomé ha dejado de ser una región ultraperiférica²⁰ para

acceder al estatuto de país y territorio de ultramar (PTU), cuyo régimen jurídico se contempla en la cuarta parte del TFUE —«Asociación de los Países y Territorios de Ultramar» (artículos 198 a 204)—. Mientras que, a través de la Decisión 2012/419/UE, a partir del día 1 de enero del año 2014, Mayotte dejó de tener la consideración de PTU para ser una región ultraperiférica.

¹⁹ De acuerdo con el artículo 2 de la Decisión 2010/718/UE se modifica la redacción de los artículos 349 y 355.1 TFUE, así como del anexo II del mismo cuerpo normativo en los siguientes términos:

- «1) En el artículo 349, párrafo primero, quedan suprimidas las palabras «San Bartolomé».
- 2) En el artículo 355, punto 1, quedan suprimidas las palabras «San Bartolomé».
- 3) En el anexo II se inserta un guion entre el relativo a San Pedro y Miquelón y el relativo a Aruba, que dirá como sigue: “— San Bartolomé,”».

Por su parte, el artículo 2 de la Decisión 2012/419/UE modifica los citados artículos 349 y 355.1 TFUE disponiendo lo siguiente:

«El TFUE queda modificado como sigue:

- 1) En el artículo 349, párrafo primero, se introduce la mención «Mayotte» después de «Martinica».
- 2) En el artículo 355, apartado 1, se introduce la mención «Mayotte» después de «Martinica».
- 3) En el anexo II se suprime el sexto guion».

²⁰ En relación con el procedimiento seguido por San Bartolomé para la modificación de su estatuto respecto a la Unión Europea cabe destacar que el Presidente de Francia solicitó al Consejo Europeo, amparándose en el citado artículo 355.6 TFUE, que adoptara una Decisión en virtud de la cual San Bartolomé abandonara el estatuto de región ultraperiférica para acceder al estatuto de PTU. Esta solicitud respondía a la petición formulada por los representantes electos de la isla, que —como colectividad de ultramar dotada de autonomía con arreglo al derecho interno francés— expresaban su preferencia por «un estatuto respecto de la Unión más adaptado al que posee en el Derecho interno, por cuanto respecta en particular a su alejamiento físico de la metrópoli, a su economía insular y de pequeña escala orientada únicamente al turismo, y que se enfrenta a dificultades concretas de abastecimiento que dificultan la aplicación de parte de las normas de la Unión»; como expresa el preámbulo de la Decisión 2010/718/UE.

Las Decisiones 2010/718/UE y 2012/419/UE no afectan a la configuración del régimen especial de integración de las RUP (artículo 349 TFUE), más allá de la delimitación de su ámbito territorial de aplicación; pero reflejan la relevancia de los modelos jurídicos internos que establecen la relación entre los correspondientes Estados miembros y cada uno de los territorios que los integran; así como la incidencia de esta relación en la composición del grupo de RUP.

Sin perjuicio de la regulación en el ordenamiento comunitario de los procedimientos de revisión de los Tratados —que comprenden junto al procedimiento de revisión ordinario (artículo 48.2 TUE) otros procedimientos de revisión simplificados—, desde la perspectiva de la aplicación territorial de los Tratados, interesa señalar que el artículo 355.6 TFUE dispone que el Consejo Europeo,

por iniciativa del Estado miembro de que se trate, podrá adoptar una Decisión que modifique el estatuto respecto de la Unión de alguno de los países o territorios daneses, franceses o neerlandeses previstos en el artículo 355.1 y 2 TFUE. Por consiguiente, el procedimiento previsto en el artículo 355.6 TFUE únicamente está dirigido a las RUP francesas —es decir, Guadalupe, la Guayana francesa, Martinica, la Reunión, San Martín y Mayotte— (artículo 355.1 TFUE); y a los PTU daneses, franceses o neerlandeses contemplados en el anexo II TFUE²¹ (artículo 355.2 TFUE). La modificación del régimen de integración de los archipiélagos portugueses y de Canarias se debería ajustar al procedimiento de revisión ordinario de los Tratados.

Las RUP francesas podrían modificar su estatuto como región ultraperiférica y optar por otro diferente, como ha sucedido con San Bartolomé (Decisión 2010/718/UE). Y

²¹ Los PTU que figuran en el citado anexo y que podrían acogerse al procedimiento previsto en el artículo 355.6 TFUE son: Nueva Caledonia y sus dependencias (Francia); Polinesia francesa, Territorios australes franceses y antárticas francesas; Islas Wallis y Futuna (Francia); San Pedro y Miquelón (Francia); Aruba (Países Bajos); Bonaire, Curaçao, Saba, San Eustaquio, San Martín (antiguas Antillas neerlandesas) y Groenlandia (Dinamarca). Después de la entrada en vigor de la Decisión 2010/718/UE, en esta lista también se incluye San Bartolomé.

los PTU daneses, franceses o neerlandeses también podrían alterar su régimen de integración en sus respectivos Estados y buscar, por el contrario, su plena integración en la Unión Europea, optando en este caso por adquirir el estatus de región ultraperiférica²², como Mayotte (Decisión 2012/419/UE).

Por lo que concretamente se refiere a Mayotte, al amparo del artículo 355.6 TFUE²³, el Presidente de Francia solicitó al Consejo Europeo la

aprobación de una Decisión para que esta isla pasara a ser una región ultraperiférica, de conformidad con el artículo 349 del TFUE. Como fundamento de esta petición, el Consejo Europeo recuerda, en la parte expositiva de la Decisión 2012/419/UE, que «la solicitud de Francia da curso a la preferencia de los habitantes de Mayotte, confirmada por el referéndum del 29 de marzo de 2009, de acercarse progresivamente a la Francia metropolitana, quienes aprobaron, con un 95,2 % de los votos emitidos, la

²² En relación con futuras ampliaciones del actual grupo de RUP conviene recordar que en la Declaración núm. 60 anexa al Tratado de Lisboa el Reino de los Países Bajos expresa que sólo se presentarán iniciativas para una decisión como la que se contempla en el artículo 355.6 TFUE, dirigida a modificar el estatuto de las Antillas Neerlandesas o de Aruba respecto de la Unión, sobre la base de una decisión adoptada de conformidad con el Estatuto del Reino de los Países Bajos. Por consiguiente, las Antillas Neerlandesas y Aruba podrían abandonar su estatuto de PTU para adquirir el de región ultraperiférica. De hecho, la Dirección General de Política Regional expresó que tal posibilidad podría haber tenido lugar antes del año 2014, aunque no haya ocurrido; en Dirección General de Política Regional: *Las regiones ultraperiféricas: regiones de Europa, ventajas y oportunidades*, op. cit., p 5.

²³ Interesa recordar que la Declaración núm. 43 anexa al Tratado de Lisboa refleja el compromiso de las Altas Partes Contratantes para que el Consejo Europeo, en aplicación del citado precepto 355.6 TFUE, adoptara una Decisión para modificar el estatuto de Mayotte respecto de la Unión, con objeto de que dicho territorio pasara a ser región ultraperiférica en el sentido de los artículos 355.1 y 349 TFUE, cuando las autoridades francesas notificaran al Consejo Europeo y a la Comisión que así lo permitía la evolución del estatuto interno de la isla.

propuesta de transformación de Mayotte en departamento. Por ello, desde el 31 de marzo de 2011, Mayotte es el centésimo primer departamento francés y el quinto departamento francés de ultramar».

En cualquier caso, la modificación del régimen de integración de los territorios indicados debe ofrecer determinadas garantías al conjunto de la Unión. Así, por ejemplo, la adopción de la Decisión 2010/718/UE dependió del compromiso francés de asegurar los intereses de la Unión con motivo de dicha modificación. Un compromiso que implicaba la celebración de los acuerdos oportunos para preservar el euro como moneda única en San Bartolomé²⁴; garantizar la aplicación de la Directiva 77/799/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1977, relativa a la asistencia mutua entre las autoridades competentes de los Estados miembros en el ámbito de los impuestos indirectos y de los impuestos sobre las primas de seguros y de la Directiva 2003/48/CE del Consejo, de 3 de junio, en materia de fiscalidad de los rendimientos del

ahorro en forma de pago de intereses, tendentes principalmente a luchar contra el fraude y la evasión fiscal transfronterizas. Un cúmulo de garantías que también debían asegurar que los ciudadanos de San Bartolomé continúen siendo ciudadanos con plenos derechos comunitarios, y que el resto de ciudadanos de la Unión sigan disfrutando en dicha isla de los mismos derechos y libertades que tenían hasta que se produjo el cambio de modelo de integración.

II. LA SENTENCIA DEL TJUE SOBRE EL ALCANCE DEL ARTÍCULO 349 TFUE

La Sentencia del TJUE de 15 de diciembre de 2015 (As. C-132/14 a C-136/14) resuelve los recursos de anulación interpuestos por el Parlamento Europeo y la Comisión contra el Reglamento (UE) n.º 1385/2013 del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 850/98 y (CE) n.º 1224/2009 del Consejo y los Reglamentos (CE) n.º

²⁴ Véase la Decisión 2011/433/UE, de 12 de julio, sobre la firma y la celebración del Acuerdo monetario entre la Unión Europea y la República Francesa relativo al mantenimiento del euro en San Bartolomé como consecuencia de la modificación de su estatuto respecto de la Unión Europea.

1069/2009, (UE) n.º 1379/2013 y (UE) n.º 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, como consecuencia del cambio de estatuto de Mayotte respecto de la Unión Europea (As. C-132/14 y C-135/14); así como contra la Directiva 2013/64/UE del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por la que se modifican las Directivas 91/271/CEE y 1999/74/CE del Consejo y las Directivas 2000/60/CE, 2006/7/CE, 2006/25/CE y 2011/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo como consecuencia de la modificación del estatuto de Mayotte respecto de la Unión Europea (As. C-133/14 y C-136/14). Recursos a los que también se suma el interpuesto por la Comisión solicitando la anulación de la Directiva 2013/62/UE del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, que modifica la Directiva 2010/18/UE por la que se aplica el Acuerdo marco revisado sobre el permiso parental, celebrado por BUSINESSSEUROPE, la UEAPME, el CEEP y la CES, como consecuencia de la modificación del estatuto de Mayotte respecto de la Unión Europea (As. C-134/14).

Como se desprende de los títulos de las normas citadas, tanto el Reglamento como las Directivas impugnadas son actos adoptados a raíz de la Decisión 2012/419/UE, que

propició, como hemos explicado anteriormente, que Mayotte dejara de ser un PTU para adquirir la condición de región ultraperiférica. Este cambio de estatuto requería la adopción de determinadas medidas especiales que, teniendo en cuenta sus circunstancias y necesidades, facilitarían a Mayotte el cumplimiento de las obligaciones previstas en el ordenamiento europeo en diferentes ámbitos. Las normas impugnadas perseguían dicho objetivo.

Igualmente, cada una de las normas impugnadas explica en su parte expositiva la situación de Mayotte en relación con el objeto de los diferentes Reglamentos y Directivas modificados; e invocan la aplicación del artículo 349 TFUE, señalando, además, que su tramitación tuvo lugar con arreglo a un procedimiento legislativo especial.

No obstante, en relación con el procedimiento seguido para la aprobación de las citadas normas, interesa señalar que la propia Sentencia objeto de estudio recuerda que, en junio de 2013, la Comisión adoptó, como consecuencia del cambio de estatuto de Mayotte respecto de la Unión, la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican determinados

reglamentos en el ámbito de la pesca y la salud animal [COM(2013) 417 final], la Propuesta de Decisión del Consejo por la que se modifica la Directiva 2010/18/UE del Consejo [COM(2013) 413 final] y la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican determinadas directivas en los ámbitos del medio ambiente, la agricultura, la política social y la salud pública [COM(2013) 418 final]. Estas propuestas se basaban, respectivamente, como indican los apartados 11 y siguientes de la Sentencia, en los artículos 43.2 y 168.4 b) TFUE (procedimiento legislativo ordinario y consulta al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones); el artículo 155.2 TFUE (actuación del Consejo a propuesta de la Comisión, informando al Parlamento Europeo); y en los artículos 43.2, 114, 153.2, 168 y 192.1 TFUE.

Sin embargo, el Consejo consideró que todos los actos propuestos debían adoptarse sobre la base del artículo 349 TFUE y mediante un procedimiento legislativo especial, por lo que

transmitió al Parlamento las propuestas de la Comisión a efectos de que emitiera su dictamen; comunicándolas también a los Parlamentos nacionales²⁵. En diciembre del 2013, el Parlamento advirtió que la Propuesta de Reglamento COM (2013) 417 final y la Propuesta de Directiva COM (2013) 418 final debían adoptarse con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, pero señalando que el Reglamento debía tener como base jurídica, además de los preceptos indicados anteriormente, el artículo 349 TFUE. La Sentencia también refleja que, en relación con la Propuesta de Decisión COM (2013) 413 final, el Parlamento señaló que había sido «consultado» conforme al artículo 349 TFUE sobre el proyecto del Consejo y aprobó el «proyecto del Consejo en su versión modificada». En el mismo mes, el Consejo adoptó, a través de un procedimiento legislativo especial, el Reglamento 1385/2013 y las Directivas 2013/62 y 2013/64.

Precisamente el motivo único alegado por el Parlamento y la Comisión para fundamentar sus recursos consiste en considerar errónea la elección, por

²⁵ Véase el Diario de Sesiones de las Cortes Generales, Comisiones Mixtas para la Unión Europea, X Legislatura, núm. 74, 2013.

parte del Consejo, del artículo 349 TFUE como base jurídica de los actos jurídicos impugnados (apartado 20).

2.1. Pretensiones de las partes

a) Las consideraciones del Parlamento europeo

El Parlamento, atendiendo a la vinculación entre los objetivos y elementos del Reglamento 1385/2013 y la Directiva 2013/64, consideró que estos actos deberían haberse fundado en distintas bases jurídicas; entendiendo que «el artículo 349 TFUE no puede reivindicar supremacía alguna frente a las bases jurídicas sectoriales en lo que respecta a las medidas destinadas a aplicar una u otra política determinada», en una o varias RUP; pues, de lo contrario, «la arquitectura del Tratado FUE y el equilibrio institucional en la adopción de las medidas previstas por este Tratado resultarían gravemente alterados» (apartado 30). Así, para el Parlamento, el artículo 349 TFUE sólo permitiría adoptar medidas específicas destinadas a compensar las desventajas originadas por las «características y exigencias especiales» que diferencian la región o regiones de que se trate del resto del territorio de la Unión (apartado 32);

considerando que el citado precepto sólo contempla excepciones a la plena aplicación del Derecho de la Unión; no siendo posible otro tipo de medidas como, por ejemplo, las que aplazan la aplicación de disposiciones del Derecho de la Unión a una región ultraperiférica.

Al margen de estas valoraciones de carácter general, y en síntesis, cabe señalar que respecto a las medidas que consistían en la concesión de periodos transitorios para la aplicación de diversas Directivas en los ámbitos del medio ambiente, de la agricultura, de la política social y de la salud pública (Directiva 2013/64) el Parlamento objetó que las mismas no obedecían a la situación estructural social y económica de Mayotte ni a la existencia de uno o más factores agravantes de los enumerados taxativamente en el párrafo primero del artículo 349 TFUE. Según el criterio del Parlamento, las dificultades que le servían de fundamento podrían afectar a cualquier región, por lo que las medidas especiales adoptadas a través de la Directiva 2013/64 deberían haber tenido como base jurídica las directivas sectoriales correspondientes y no el artículo 349 TFUE.

En relación con el Reglamento

1385/2013 el Parlamento europeo consideraba que las medidas específicas que comportaban los artículos 3.1, 3.2 y 5 de dicha norma sí eran excepciones adoptadas atendiendo a la situación social y económica de Mayotte. En cambio, estimaba que las previsiones de su artículo 1 se dirigían a aplicar los objetivos de la política pesquera común, buscando proteger el medio marino frágil situado en aguas de una región ultraperiférica, sin pretender la compensación de las desventajas originadas por la situación estructural social y económica de Mayotte. Este razonamiento se aplicó asimismo para valorar las medidas previstas en los artículos 2 (medidas transitorias para permitir la plena aplicación del Derecho derivado) y 3.3 del Reglamento (cuadro relativo a los límites máximos de capacidad pesquera), que, en opinión del Parlamento, deberían haberse amparado en el artículo 43.2 TFUE. Igualmente, según dicha institución, el artículo 4 del Reglamento (aplazamiento de la entrada en vigor del artículo 4 del Reglamento 1069/2009) debería haberse adoptado en aplicación del artículo 168.4 b) TFUE dado que la circunstancia que se pretendía atender, la inexistencia de una industria de transformación de los subproductos animales, podría darse en

cualquier otra región europea.

b) Las consideraciones de la Comisión europea

La Comisión defendía que el artículo 349 TFUE únicamente permitiría establecer excepciones a la aplicación del Derecho primario en las RUP. La base jurídica de una adaptación de una política común a estas regiones debería residir en las disposiciones relativas a dicha política (apartado 21). En este sentido recordaba lo dispuesto en los artículos 52 TUE y 355.1 TFUE, al especificar este último que las disposiciones de los Tratados se aplicarán a las RUP de conformidad con el artículo 349 TFUE; interpretando que este precepto sólo permite establecer excepciones a la aplicación de las «disposiciones de los Tratados» en las RUP (apartado 22).

Para la Comisión, la relación entre los artículos 52 TUE y 355 TFUE «implica que en el concepto de “Tratados” utilizado en ellas excluye el Derecho derivado. (...) las precisiones relativas al alcance geográfico de una norma de Derecho derivado figuran normalmente en la propia norma y no se ven alteradas ni por el artículo 355 TFUE ni por el artículo 52 TUE»

(apartado 23).

Por consiguiente, de acuerdo con la Comisión, el artículo 349 TFUE no autoriza al Consejo a adoptar cualquier medida específica favorable a las RUP, sino sólo aquellas que tengan en consideración su situación estructural social y económica y los factores agravantes taxativamente enumerados en el artículo 349 TFUE. Así, la Comisión subraya que como las medidas específicas previstas en el artículo 349 TFUE están orientadas, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación de los Tratados en las RUP, «la expresión “en particular” significa que este artículo cubre cualquier medida que establezca una excepción a los Tratados, con independencia de que determine, o no, las “condiciones para la aplicación” de aquéllos». Una interpretación que excluiría la posibilidad de que el citado precepto permita al Consejo fijar las «condiciones para la aplicación» del Derecho derivado; y que no resultaría afectada ni por la expresión «incluidas las políticas comunes» (párrafo primero del artículo 349 TFUE) ni por la lista no exhaustiva de estas políticas que figura en el párrafo segundo del mismo precepto. Para la Comisión tanto aquella expresión como la citada

relación de políticas ponen de manifiesto que el alcance del artículo 349 TFUE no está limitado a determinados ámbitos políticos específicos, pero no implican que su ámbito de aplicación deba ampliarse hasta el extremo de interpretar que el artículo 349 TFUE faculta al Consejo para adoptar medidas que constituyan excepciones al Derecho derivado (apartados 24 y 26).

De conformidad con los argumentos de la Comisión, cada una de las bases jurídicas del TFUE, salvo el artículo 349 TFUE, se refiere a una política determinada que concede al legislador comunitario un amplio margen de discrecionalidad para tener en cuenta cualquier factor pertinente, permitiendo de este modo establecer diferenciaciones geográficas, siempre que respeten el principio de igualdad de trato. Por tanto, un trato diferenciado en favor de una región ultraperiférica podría justificarse por la existencia de uno o varios de los factores enumerados en el artículo 349 TFUE, sin que ello afecte a la base jurídica aplicable a dicho trato.

c) Las consideraciones del Consejo

Frente a las pretensiones del

Parlamento europeo y la Comisión, la tesis fundamental del Consejo consistía en defender que el artículo 349 TFUE «constituye una base jurídica específica con un ámbito geográfico de aplicación limitado, que prevalece sobre las bases jurídicas sectoriales y a la cual se debe recurrir siempre que se adopten medidas específicas orientadas, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación del Derecho de la Unión, incluido el Derecho derivado, teniendo en cuenta la situación desfavorable» de las RUP (apartado 46). Además, esta institución rechazaba las consideraciones del Parlamento, entendiendo que las medidas contempladas en el Reglamento 1385/2013 y la Directiva 2013/64, que afectan a distintos ámbitos y no están indisolublemente relacionadas entre sí, únicamente se reunieron en ellos «en aras de la simplicidad y la rapidez» y porque su objetivo principal es la adopción de medidas específicas que tendrían en cuenta la situación de Mayotte; justificando así la elección del artículo 349 TFUE como base jurídica única de tales medidas y descartando la utilización de bases jurídicas múltiples.

d) Las consideraciones de España, Francia y Portugal

El criterio del Consejo fue respaldado en el procedimiento por los Estados a los que pertenecen las RUP. Los Gobiernos de Francia, España y Portugal también consideraban acertada la elección del artículo 349 TFUE como base jurídica única de las medidas específicas discutidas, como refleja la Sentencia.

El Gobierno de Francia expuso que el artículo 349 TFUE ampara la adopción de medidas específicas en razón de desventajas estructurales; por lo que puede fundamentar medidas destinadas a tomar en consideración factores específicos que, sin ser de naturaleza económica o social en sentido estricto, afecten específicamente a una región ultraperiférica (como, por ejemplo, el clima o la fragilidad de las zonas marinas). Según el Gobierno francés, no sería preciso que tales medidas se adopten para «hacer frente» a la situación económica o social específica de la región de que se trate, sino únicamente que se adopten «teniendo en cuenta» tal situación.

Desde esta perspectiva, las medidas contempladas en el Reglamento 1385/2013 hallarían su justificación en la situación estructural

económica, social y medioambiental de Mayotte, resultando necesarias para preservar su frágil ecosistema y para proteger la economía local, dada su fragmentación y el subdesarrollo de los sistemas de transformación y comercialización de los productos de la pesca, de las características de la flota pesquera y de la falta de formación de los pescadores y de los controladores para el control de las actividades de pesca. Igualmente las medidas de la Directiva 2013/64 atenderían las características singulares de Mayotte dada su situación medioambiental, retraso económico y falta de infraestructuras; y la medida de la Directiva 2013/62 obedecería a la necesidad de tener en cuenta la difícil situación económica y social de Mayotte, caracterizada por un mercado laboral infradesarrollado, por una baja tasa de empleo debido a su gran lejanía, a su insularidad y a su relieve y clima adversos, por un escaso producto interior bruto y por la necesidad de evitar toda desestabilización de la economía local (apartados 53 a 57).

El Gobierno de España hizo hincapié en que la interpretación restrictiva de la Comisión restaría eficacia al régimen especial de las RUP, dado que, por ejemplo, impediría la

adopción de medidas específicas en materia de «zonas francas» y de «programas horizontales», que son ámbitos regulados por el Derecho derivado. En esta línea, subrayó que si el artículo 349 TFUE permite encuadrar las medidas específicas que pueden adoptarse en relación con la aplicación de los Tratados, con mayor motivo podría amparar medidas provisionales o transitorias que, tomando en cuenta las características de las regiones de que se trate, tiendan a garantizar una plena aplicación a las mismas del acervo del Derecho de la Unión (apartados 58 a 60).

El Gobierno de Portugal puso de manifiesto que, «a falta de disposición expresa en sentido contrario, las expresiones “Tratados” y “aplicación de los Tratados” deben interpretarse en el sentido de “Derecho de la Unión” y “acervo jurídico de la Unión”, comprendido el Derecho derivado» (apartado 61).

Además, Portugal rechazó que la distinción entre excepciones permanentes y excepciones temporales defendida por el Parlamento se desprendiera de la interpretación del artículo 349 TFUE (un criterio compartido por el Gobierno español, que también negó que la distinción

entre las medidas sustantivas y las de carácter temporal pudiera extraerse de la lectura del citado precepto). Esta tesis llevó al Gobierno portugués a destacar la idoneidad del artículo 349 TFUE, señalando, además, que la relevancia de este precepto obedece a que define el concepto de región ultraperiférica; precisa el ámbito de aplicación material de las medidas de diferenciación (todo ámbito de aplicación del Derecho de la Unión); fija los límites de la competencia decisoria del Consejo; y constituye una norma de habilitación que proporciona una base jurídica e identifica tanto el procedimiento como la naturaleza de las medidas específicas que han de adoptarse y que deben servir para atenuar la desigualdad estructural de las RUP (apartado 63).

2.2. Las apreciaciones del TJUE

El TJUE comenzó recordando la vinculación entre los artículos 52 TUE y el 355 TFUE respecto a la determinación del ámbito territorial de los Tratados, subrayando la relación entre los artículos 355.1 y 349 TFUE, particularmente después de la Decisión 2012/419/UE.

Interesa señalar que en los

apartados 67 a 69 de la Sentencia, el TJUE identifica los requisitos que deben observarse en la articulación de las medidas específicas que pueden adoptarse en favor de las RUP con arreglo al artículo 349 TFUE. En este sentido, el Tribunal señala que dicho precepto, en su párrafo primero, establece que las medidas específicas se adoptarán teniendo en cuenta la situación estructural social y económica de las RUP, caracterizada por un cierto número de factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo. Precisamente estos factores agravantes de la situación estructural social y económica de estas regiones son los que el Consejo debe tomar en consideración, conforme al artículo 349 TFUE, párrafo tercero, cuando adopte las medidas específicas correspondientes. Así, el TJUE afirma que el Parlamento no puede sostener que toda medida específica, de acuerdo con el artículo 349 TFUE, debe estar justificada, no sólo por la situación estructural social y económica de una región ultraperiférica, sino también por la existencia de al menos uno de los factores taxativamente enumerados en el párrafo primero del artículo 349 TFUE; pero advierte que, con arreglo al párrafo tercero de dicho precepto, «el Consejo debe estar en condiciones de

presentar datos que acrediten la existencia de un vínculo entre la medida específica prevista y las características y exigencias especiales de» una región ultraperiférica.

Respecto a la interpretación restrictiva que defendía que el artículo 349 TFUE únicamente permitiría establecer una excepción a la aplicación de las disposiciones de Derecho primario a las RUP y no adaptar actos de Derecho derivado a su situación específica, el TJUE destacó que «las “condiciones para la aplicación de los Tratados”, en el sentido de este artículo, deben entenderse en el sentido de que comprenden tanto las condiciones relativas a la aplicación del Derecho primario de la Unión como las relativas a la aplicación de los actos de Derecho derivado adoptados sobre la base de ese Derecho primario» (apartado 72). Una reflexión que, a su vez, permitió recordar la jurisprudencia sobre el antiguo artículo 227.2 TCE (origen remoto del artículo 349 TFUE), que ya preveía la autorización conferida al Consejo por esa disposición para establecer medidas específicas que permitieran atender las necesidades de

los territorios de ultramar referidas tanto a las disposiciones del Tratado como a las del Derecho derivado²⁶. Además, el TJUE apuntó, en la línea de las consideraciones del Consejo, que varios de los ámbitos mencionados en el párrafo segundo del artículo 349 TFUE están regulados por actos de Derecho derivado, por lo que se menoscabaría el efecto útil de esta disposición si, en tales ámbitos, sólo se permitiera adoptar medidas específicas orientadas a fijar las condiciones de aplicación del Derecho primario (apartado 74).

Igualmente, compartiendo el criterio del Abogado General (punto 57 de sus conclusiones), el TJUE señaló que no todos los actos de Derecho derivado definen su ámbito de aplicación territorial. Por ello, y cuando no existan precisiones al respecto, el ámbito de aplicación de un acto de Derecho derivado debe determinarse con arreglo a los artículos 52 TUE y 355 TFUE (apartado 76). Una interpretación que, de acuerdo con el TJUE, lleva a destacar que se deduce tanto del tenor y de los objetivos del artículo 349 TFUE como de la estructura de los Tratados

²⁶ Véase sentencia Hansen & Balle, 148/77, apartado 10.

que, respecto a las RUP, lo que define el ámbito de aplicación territorial del acervo del Derecho de la Unión en su conjunto es, en particular, la interpretación combinada del artículo 52 TUE y del artículo 355.1 TFUE, y las medidas adoptadas con arreglo al artículo 349 TFUE (apartado 78).

Estos argumentos explican que el TJUE dictaminara, en contra del criterio de la Comisión, que el artículo 349 TFUE faculta al Consejo para adoptar medidas específicas orientadas a fijar las condiciones para la aplicación en las RUP no sólo de las disposiciones de los Tratados, sino también de las de Derecho derivado (apartado 79). Igualmente el Tribunal manifestó que el citado precepto «no restringe la facultad decisoria del Consejo limitándola a una determinada categoría de medidas», rechazando las consideraciones del Parlamento que negaban la habilitación del Consejo para adoptar medidas cuyo objeto sólo consistiría en posponer la aplicación de determinadas disposiciones del Derecho de la Unión a las RUP. El TJUE subrayó que el término «medida» abarca cualquier actuación que pueda llevar a cabo el Consejo y que la utilización de la expresión «en particular» en el artículo 349 TFUE implica que los

autores del TFUE no pretendieron establecer una lista exhaustiva de los tipos de medidas que pueden adoptarse sobre la base de este artículo (apartados 81 y 82).

De este modo, el Tribunal aclara que no sólo la distinción entre las excepciones al Derecho de la Unión y el mero aplazamiento de su aplicabilidad no se puede fundamentar en la interpretación del artículo 349 TFUE; sino que, además, esta interpretación restrictiva resultaría contraria a los objetivos del mencionado artículo, ya que el aplazamiento de la plena aplicabilidad de una disposición del Derecho de la Unión podría ser la medida más apropiada para tener en cuenta la situación estructural social y económica de una región ultraperiférica (apartado 84).

Las consideraciones expuestas sobre el alcance del artículo 349 TFUE y, en definitiva, sobre su idoneidad para fundamentar cualquier tipo de medida específica que facilite la integración de las RUP fueron aplicadas por el TJUE para valorar el acierto de los diferentes preceptos impugnados por el Parlamento europeo y la Comisión. Concretamente, el Tribunal examinó si las correspondientes medidas

específicas cumplían los requisitos señalados en los apartados 67 a 69 de la Sentencia analizando a tal efecto las razones expuestas por el Consejo para justificarlas, que formalmente se sintetizan en los considerandos de las normas en cuestión.

El TJUE señala que los considerandos 3 y 7 del Reglamento 1385/2013 explican que las medidas específicas planteadas en relación con la normativa en materia de conservación de los recursos pesqueros a través de medidas técnicas de protección de los juveniles de organismos marinos tienen como objetivo proteger los bancos de grandes peces migratorios en las inmediaciones de Mayotte en beneficio de la flota local, que, al ser una flota de palangreros infradesarrollada, no puede competir con las flotas extranjeras; por lo que tales medidas se adoptaron teniendo en cuenta la situación estructural social y económica de Mayotte y resulta acertada la elección del artículo 349 TFUE como base jurídica de la misma (apartado 87).

Respecto a las medidas previstas en el artículo 2 del Reglamento 1385/2013, el Tribunal recordó que, de acuerdo con el considerando 4 del

Reglamento, la justificación alegada por el Consejo para su adopción fue la necesidad de tener en cuenta que «los sistemas de comercialización de Mayotte están muy fragmentados y poco desarrollados» y evitar que la aplicación prematura de las normas sobre el etiquetado de los productos de la pesca impusiera a los minoristas una carga desproporcionada en relación con la información que se transmitiría al consumidor; por lo que valoró que la medida también se adoptó teniendo en cuenta la situación estructural social y económica de Mayotte.

Por su parte, el aplazamiento previsto para la aplicación en Mayotte del artículo 4 del Reglamento nº 1069/2009, de conformidad con el artículo 4 del Reglamento 1385/2013, se justificó en el hecho de que Mayotte carece de capacidad industrial para la transformación de los subproductos animales (considerando 8). Justificación que fue admitida por el TJUE.

El TJUE aceptó igualmente las justificaciones expuestas en los considerandos 3 a 9 de la Directiva 2013/64 respecto al aplazamiento de la aplicación en Mayotte de algunas de las disposiciones de las diferentes Directivas modificadas en virtud de

dicha norma. El Tribunal reconoció la relevancia de las particularidades de Mayotte en relación con la necesidad de procurar el adecuado tratamiento de las aguas residuales urbanas, a efectos de cumplir los requisitos de la Directiva 91/271; la necesidad de realizar inversiones y trabajos preparatorios considerables para que Mayotte se ajustara a los requisitos previstos en la Directiva 1999/74 en materia de protección de las gallinas ponedoras. En la misma línea, el Tribunal admitió que la situación estructural y económica específica de Mayotte justificaba la concesión a Francia un periodo de tiempo suficiente para la adopción y la puesta en práctica de medidas que garantizaran la conformidad de los planes hidrológicos de cuenca con los requisitos de la Directiva 2000/60.

Las valoraciones sobre la necesidad de atender la situación de las aguas superficiales en Mayotte para cumplir los requisitos de la Directiva 2006/7 también fue apreciada por el TJUE, dada su vinculación con la especial situación social y económica de la región. Por ello, el Tribunal respaldó las modificaciones introducidas en la Directiva 2006/25, dado que no existían instalaciones técnicas para la aplicación de las medidas necesarias para cumplir

las previsiones de esta Directiva relativas a la radiación óptica artificial. Respecto a la modificación introducida en la Directiva 2011/24, el TJUE compartió el criterio del Consejo al valorar que la transposición de dicha Directiva exigía determinadas adaptaciones para garantizar la continuidad de la asistencia y la información a los pacientes.

Finalmente, el Tribunal reconoció que las medidas previstas en la Directiva 2013/64, mediante las cuales el Consejo modificó determinadas Directivas, se adoptaron teniendo en cuenta la situación estructural social y económica de Mayotte, por lo que igualmente estimó acertada la elección del artículo 349 TFUE como base jurídica de aquellas medidas.

III. ALGUNAS CONCLUSIONES FINALES

La aplicación del artículo 349 TFUE está condicionada por la vinculación jurídica de cada región ultraperiférica con su Estado; siendo aplicable dicho precepto sólo respecto a regiones plenamente integradas en la Unión Europea. La organización administrativa de cada Estado miembro es una cuestión ajena a las instituciones

comunitarias, pero las pretensiones de las entidades regionales en relación con la articulación de dicha organización pueden dar lugar a una modificación de su estatuto en la Unión Europea, con las consecuencias normativas que este proceso conlleva. Las experiencias de San Bartolomé y Mayotte constituyen un buen ejemplo de la trascendencia de las reivindicaciones regionales en este sentido. Precisamente las normas enjuiciadas en la Sentencia objeto de estudio traen causa de las adaptaciones normativas que amparan la integración de Mayotte como región ultraperiférica.

El examen del régimen de integración de las RUP debe realizarse en el marco del proceso de la integración comunitaria, recordando que las soluciones específicas demandadas para las RUP buscan remover los obstáculos que les impiden participar en condiciones de igualdad con otras regiones en el mercado interior, evitando así situaciones discriminatorias. En nuestra opinión, el régimen especial de las RUP se traduce en la aplicación diferenciada del acervo comunitario en sus respectivos ámbitos territoriales, posibilitando la adopción de medidas específicas que tienen su origen tanto en normas de derecho primario como derivado. Por ello, es

preciso subrayar que las normas que definen el singular modelo de integración de las RUP también integran y llenan de contenido el ordenamiento europeo, persiguiendo los mismos fines aunque desde la perspectiva particular de las RUP, que requieren un tratamiento coherente con su realidad excepcional.

Con el fin de aclarar el alcance del artículo 349 TFUE, el TJUE ha señalado, frente a las interpretaciones restrictivas del Parlamento Europeo y de la Comisión, que las medidas específicas que se amparen en dicho precepto deben adoptarse teniendo en cuenta la situación estructural social y económica de las RUP. En este sentido, de acuerdo con el criterio del TJUE, resulta trascendental que el Consejo exponga los datos suficientes que acrediten la vinculación entre aquellas medidas específicas y las características y exigencias especiales de las RUP o de una región ultraperiférica.

Además, el Tribunal ha precisado que el artículo 349 TFUE no limita la facultad decisoria del Consejo a una determinada categoría de medidas. Por el contrario, no existe una relación exhaustiva y cerrada de la tipología de medidas específicas que pueden

adoptarse sobre la base del citado precepto; siendo admisibles tanto las excepciones a los Tratados como los aplazamientos de la aplicación de normas comunitarias.

La Sentencia de 15 de diciembre de 2015 del TJUE ha aclarado algunas cuestiones que tradicionalmente se han planteado respecto al fundamento y la tipología de las medidas específicas aprobadas para favorecer la integración europea de las RUP. A partir de este nuevo pronunciamiento jurisprudencial, que respalda el potencial del régimen previsto en el vigente artículo 349 TFUE, cabe esperar que tanto en el espacio institucional europeo como en el de los Estados a los que pertenecen las RUP se facilite el desarrollo del citado régimen especial. En este sentido, interesa destacar que la Declaración final de la última Conferencia de Presidentes de las RUP (2016) señala que «si bien dicha sentencia ha venido a zanjar claramente una cuestión jurídica, la aplicación futura, sin embargo, sólo dependerá de la voluntad política». Un panorama en el que la Conferencia se ha comprometido a realizar un nuevo

Memorándum que analice la situación de las RUP y en el que espera que la Comisión impulse una estrategia renovada a favor de la ultraperiferia²⁷. Por consiguiente, se vislumbra un nuevo horizonte para la ultraperiferia en los próximos años.

²⁷ Declaración final de la XXI Conferencia de Presidentes de las Regiones Ultraperiféricas de la Unión Europea, Funchal, 22 – 23 de septiembre de 2016.