

EL RÉGIMEN DE INTEGRACIÓN ESPECIAL DE LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

ISRAEL EXPÓSITO SUÁREZ

Abogado

SUMARIO

- I. Introducción.
- II. El régimen de integración de las RUPs en la UE.
 - A) Los regímenes especiales de integración en el ordenamiento comunitario
 - B) El régimen de integración de las RUPs en la UE
 - 1. La incorporación de los DOM, Azores, Madeira y Canarias a la CEE y las medidas adoptadas para su integración
 - 2. Las primeras soluciones comunes para atender a las necesidades de la realidad ultraperiférica: los POSEI
 - 3. Garantía y reconocimiento del régimen especial ultraperiférico
- III. Jurisprudencia del TJCE sobre medidas especiales adoptadas para favorecer la integración de las RUPs en la UE.
 - A) Algunos ejemplos de la modulación del Derecho comunitario en la jurisprudencia del TJCE
 - 1. Valoración general sobre las medidas nacionales restrictivas de las libertades comunitarias
 - 2. El singular modelo de adquisición de la propiedad inmobiliaria en los Länder austriacos
 - 3. Las ayudas para favorecer la economía de determinadas regiones afectadas por la división de la República Federal de Alemania
 - B) Jurisprudencia del TJCE sobre las medidas especiales adoptadas para favorecer la integración de las RUPs
 - 1. Referencias del TJCE al art. 227.2 del Tratado: los antecedentes
 - 2. Medidas excepcionales en el ámbito de la PAC
 - 3. Excepciones en el ámbito fiscal
- IV. Conclusiones.

Resumen del contenido:

La Unión Europea nació con la pretensión de integrar a todos los pueblos de Europa en una misma realidad social, jurídica y económica, con la esperanza de lograr así un futuro próspero para todos los europeos.

La armonización de las legislaciones de los Estados miembros ha sido uno de los principales instrumentos empleados para llevar a cabo dicho proyecto. Si bien, circunstancias de diversa índole han justificado la aprobación de situaciones jurídicas excepcionales, sometidas al cumplimiento de estrictos requisitos, con el propósito de facilitar la integración de determinados territorios cuyas características estructurales y problemas socioeconómicos específicos han dificultado la consecución del mencionado objetivo.

Los principios de igualdad y justicia que han inspirado el desarrollo del proyecto comunitario han permitido que algunos territorios se hayan podido beneficiar de la aplicación de normas singulares que, puntualmente, han legitimado la adaptación del Derecho comunitario a las peculiares necesidades de dichos territorios. De este modo se han articulado regímenes especiales de integración, entre los que destaca con luz propia el previsto en el art. 299.2 TCE para contribuir a la superación de la situación de subdesarrollo que ha caracterizado a las regiones ultraperiféricas.

La consideración del proceso de integración de las regiones ultraperiféricas en la Unión Europea evidencia que dichos territorios han disfrutado de un amplio conjunto de medidas excepcionales que han tenido por objeto la modulación o derogación del acervo comunitario en su territorio. Medidas cuyos efectos y fundamentos teóricos y jurídicos han sido objeto de consideración por parte de las instituciones comunitarias y de la doctrina científica.

Sin embargo, el estudio realizado hasta la fecha sobre las medidas que componen el régimen especial de integración de las regiones ultraperiféricas en la Unión Europea no ha sido analizado desde la perspectiva del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Consideración que, pese a no existir suficientes pronunciamientos sobre el vigente art. 299.2 TCE, contribuiría a identificar los rasgos esenciales de aquel régimen especial y los criterios más adecuados para su correcta interpretación.

I. INTRODUCCIÓN

El desarrollo del proyecto comunitario ha sido un proceso complejo, marcado por su dinamismo y por la paulatina incorporación de regiones que padecían severos problemas de desarrollo social y/o económico. Una situación que ha motivado la adopción de fór-

mulas normativas específicas que han pretendido corregir dichos problemas y propiciar la adecuada integración de estas regiones.

No obstante, sin menoscabo de los problemas estructurales de otros territorios, las instituciones comunitarias han reconocido que los Departamentos franceses de ultra-

mar (en adelante, DOM), Azores, Madeira y las Islas Canarias padecen severas dificultades para participar, en condiciones de igualdad con otras regiones comunitarias, en los beneficios del Mercado común. Dificultades que dimanarían del aislamiento que produce su condición insular y la acentuada lejanía respecto al viejo continente, agravadas por la fragmentación y reducidas dimensiones de su territorio, las adversidades climatológicas, la densidad demográfica o sus peculiaridades paisajísticas o medioambientales. *Handicaps* que configuran una realidad única en la Unión Europea (en adelante, UE): la realidad ultraperiférica.

Como consecuencia de la situación de desventaja general producida por aquellos factores, las denominadas regiones ultraperiféricas (en adelante, RUPs) han disfrutado, desde su incorporación al proyecto comunitario, de un amplio conjunto de medidas especiales que han adaptado la aplicación del acervo comunitario a sus singulares características, creando así los instrumentos necesarios para facilitar su plena participación en el Mercado común. Un régimen de integración que ha variado en el tiempo, adaptándose a las coordenadas socioeconómicas y jurídico-políticas que han marcado cada periodo de programación, y en las que han desempeñado un especial protagonismo tanto los efectos derivados de las sucesivas ampliaciones de la UE como de las vicisitudes de la economía internacional.

Precisamente la constante evolución del régimen especial de integración de las RUPs aconseja analizar qué criterios deben ser empleados para interpretar la aplicación y/o creación de las medidas que integran dicho régimen y, particularmente, qué medidas podrían ser adoptadas en el futuro para mejorar la integración de las RUPs en la UE del siglo XXI. Objetivo al que puede contribuir positivamente la consideración de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (en adelante, TJCE) que se ha dictado para interpretar las medidas jurídicas singulares aprobadas por la Comisión para adaptar el Derecho comunitario a las particulares circunstancias de determinados territorios que han logrado que el Derecho originario les reconozca un *status* jurídico diferenciado.

Medidas jurídicas de carácter excepcional entre las que destacan aquellas que tienen por finalidad contribuir a la superación del retraso económico y social de las RUPs.

II. EL RÉGIMEN DE INTEGRACIÓN DE LAS RUPs EN LA UE

Con la entrada en vigor del art. 299.2 TCE, el Derecho originario de la UE permite que las instituciones comunitarias adopten medidas de naturaleza excepcional en el ámbito de cualquier política comunitaria¹, con el objetivo de impulsar el desarrollo de las RUPs en el marco comunitario. Medidas que definen un régimen especial de integración

¹ Es generalmente admitido que el elenco de materias indicadas en el párrafo tercero del art. 299.2 TCE constituye una lista abierta. Esto es, el art. 299.2 TCE sólo enuncia una relación genérica y poco precisa de las materias que pueden ser objeto de la modulación característica del régimen jurídico especial de las RUPs; pero no excluye otras materias cuya reglamentación especial pudiera, en determinadas circunstancias, propiciar una mejor integración de dichos territorios en el proyecto comunitario.

que permite la modulación o derogación del acervo comunitario en aquellos territorios².

Así las cosas, la consideración del régimen de integración de las RUPs como un régimen especial comunitario obliga a realizar, al menos, una breve aproximación al significado de dicho concepto.

A) LOS RÉGIMENES ESPECIALES DE INTEGRACIÓN EN EL ORDENAMIENTO COMUNITARIO

El anhelo de los pueblos de Europa por crear una realidad supranacional social, económica y jurídicamente compacta y homogénea se ha procurado materializar mediante la armonización de las legislaciones sectoriales de los diferentes Estados europeos. Una técnica que permite predicar del actual ordenamiento comunitario cierta universalidad.

Sin embargo, la vocación universalista característica del ordenamiento comunitario no resulta incompatible con la articulación de regímenes especiales que suponen una aplicación especial de las normas comunitarias en regiones que padecen problemas de desarrollo socioeconómico que dificultan su plena integración en la UE.

Durante el desarrollo del proyecto comunitario se han alumbrado «*situaciones específicas*»³ que suponen la «*concesión de un "estatus" especial a determinados territorios de un Estado miembro, con el fin de acoger de un lado, sus peculiaridades específicas, y de evitar al mismo tiempo, de otro, el perjuicio que supondría para los mismos una integración en la CEE en las mismas condiciones que lo hace el resto del Estado*»⁴. Una doble finalidad que cabe resumir en la pretensión de propiciar la integración armónica en el proyecto comunitario de un determinado territorio⁵.

Observación que obliga a subrayar que los regímenes especiales de integración comprenden un ámbito territorial de aplicación infraestatal, pues únicamente se conciben como soluciones jurídicas a problemas de desarrollo socioeconómico localizados en zonas concretas del Estado miembro o del Estado candidato.

Por lo que se refiere a su origen, los regímenes especiales de integración son resultado de un «*esfuerzo de mutua cooperación y de adaptación entre las instituciones comunitarias y los Estados miembros*»⁶ que responde a la confirmación de las peculiaridades

² F. Ríos Rull e I. Expósito Suárez, «La ultraperiféricidad de Canarias y los principios de subsidiariedad y modulación», *Hacienda Canaria*, nº 16 (diciembre de 2006).

³ F. Clavijo Hernández, «Territorios con regímenes especiales dentro de la Comunidad. Perspectivas relativas a ciertos territorios o Comunidades Autónomas», AA. VV.: *La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas*, Generalitat de Catalunya, 1985, pág. 121.

⁴ *Ibidem*, pág. 122.

⁵ Para una consideración más amplia de los regímenes especiales de integración en la UE se recomiendan: M^a A. Asín Cabrera, *Islas y Archipiélagos en las Comunidades Europeas*, Tecnos, 1988; A. Pérez Voitúriez, *Alternativas de Canarias en la integración de España a la CEE*, Santa Cruz de Tenerife, 1985; F. Fernández Martín, *Islas y Regiones Ultraperiféricas de la Unión Europea*, l'aube éditions, 1999; G. Isaac, *Los territorios dotados de Estatuto especial en la Comunidad Europea*, Universidad del País Vasco, 1982; entre otros.

⁶ M^a A. Asín Cabrera, «La Constitución europea y el estatuto jurídico de las regiones ultraperiféricas», *Hacienda Canaria*, nº 12, pág. 6.

normativas que tradicionalmente han sido aprobadas en los correspondientes ordenamientos estatales, en reconocimiento de singularidades específicas de diverso orden.

El tratamiento jurídico diferencial que haya recibido un territorio en su contexto nacional condicionará su integración en el proyecto comunitario, pues la «*Historia ha demostrado palpablemente que un trato igualitario (...) que olvida los determinantes históricos de la realidad que pretende organizar a corto o largo plazo, siempre ha acabado por fracasar*»⁷. Aquellos territorios que han disfrutado en su correspondiente ordenamiento estatal de un régimen especial, que les ha otorgado cierta diferencialidad respecto a los demás territorios nacionales, no pueden olvidar los beneficios de esos regímenes ni ignorar que las causas objetivas que los han justificado muy probablemente exigirán su continuidad en el ámbito comunitario, aunque ésta pueda estar condicionada por modificaciones o sujeta a términos.

La UE es una realidad dinámica, que ha permanecido en constante evolución mediante las sucesivas adhesiones de Estados europeos que han supuesto la incorporación de territorios con distintos niveles de desarrollo socioeconómico y con problemas estructurales de diferente índole. Una situación de la que las instituciones comunitarias han sido plenamente conscientes. No en vano, las disposiciones de los Tratados Constitutivos imponen a los socios comunitarios el deber de impulsar el desarrollo de las regiones menos favorecidas.

Se trata, en todo caso, de una obligación cuyo cumplimiento se debe llevar a cabo mediante la aprobación de las oportunas medidas singulares. En este sentido, el Derecho originario de la UE contiene diferentes previsiones para favorecer la integración de territorios que coyunturalmente sufran determinados problemas que afecten su crecimiento económico o social.

Así, con carácter general, el art. 87.2 TCE dispone que resultarán compatibles con el Derecho comunitario las ayudas de carácter social concedidas a los consumidores individuales; las ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales u otros acontecimientos excepcionales; así como las ayudas concedidas para favorecer la economía de regiones de la República Federal de Alemania, afectadas por la histórica división del país.

En la misma línea, el apartado tercero del mismo precepto especifica que también serán compatibles con el Mercado interior, las ayudas que tengan por objeto favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo; fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo; facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas; promover la cultura y la conservación del patrimonio; así como aquellas otras medidas decididas por el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión.

⁷ E. Galván Rodríguez, *Hecho insular y Unión Europea: un aporte histórico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, pág. 19.

De manera más específica, el art. 299.2 TCE señala que, debido a los factores que condicionan el desarrollo de las RUPs, el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las medidas precisas para adaptar el derecho comunitario a las concretas necesidades de estos territorios.

El citado precepto comunitario configura, por tanto, un régimen especial de integración para las RUPs para atender y solucionar sus específicas y singulares deficiencias estructurales. Un régimen especial que descansa en los principios de solidaridad y justicia que han inspirado el desenvolvimiento de la UE, pues precisamente estos principios exigen, como ha advertido el TJCE, que «*no se trate de manera diferente situaciones que son comparables y que situaciones diferentes no sean tratadas de manera idéntica*»⁸. Argumento empleado por la Comisión Europea para destacar que el estatuto especial de las RUPs permite a los ciudadanos de dichos territorios disfrutar de «*las mismas oportunidades que las que prevalecen en el conjunto de la Unión modulando la actuación comunitaria*»⁹.

B) EL RÉGIMEN DE INTEGRACIÓN DE LAS RUPs EN LA UE

El art. 299.2 TCE dispone que la aplicación del Derecho comunitario se adaptará a las singulares circunstancias geofísicas y socioeconómicas de las RUPs. Un

mandato que no sólo constituye el fundamento jurídico nuclear del régimen especial de las RUPs en la UE, sino que, además, refleja el peculiar tratamiento que las autoridades comunitarias han brindado a estos territorios para facilitar su integración en la UE. Un trato jurídico diferenciado que hunde sus raíces en el Tratado Constitutivo de la CEE (art. 227.2) y en los Tratados de Adhesión del Reino de España y República de Portugal a la CEE y que ha sido objeto de diferentes modificaciones con el transcurso del tiempo.

En este sentido, conviene recordar que el proceso de integración de las RUPs se ha desarrollado en diversos periodos, que cabe resumir del siguiente modo:

1. La incorporación de los DOM, Azores, Madeira y Canarias a la CEE y las medidas adoptadas para su integración

Frente a las debilidades estructurales de otras regiones comunitarias (regiones insulares, zonas de montaña, zonas con problemas demográficos, etc.), el Tratado Constitutivo de la CEE preveía, en su art. 227.2, un particular modelo de integración comunitaria para los DOM. Previsión que, desde entonces, permite identificar la singular problemática que presentan los DOM en el contexto comunitario.

Con la adhesión de España y Portugal se incorporaron al proyecto comunitario las

⁸ STJCE de 2 de octubre de 2003, As. C-148/2002.

⁹ Comisión Europea: Comunicación “Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas”, 26 de mayo de 2004, COM (2004), 343 final, pág. 4.

regiones autónomas portuguesas y el Archipiélago canario, territorios insulares cuyas características geográficas y sociales también condicionaban drásticamente su desarrollo dentro del proyecto comunitario, por lo que el Acta de Adhesión correspondiente comprendía un modelo de integración especial para los mismos, en coherencia, por otro lado, con el tratamiento diferencial que dichos territorios habían recibido tradicionalmente en su correlativo ámbito estatal¹⁰.

2. Las primeras soluciones comunes para atender a las necesidades de la realidad ultraperiférica: los POSEI

El régimen jurídico definido en el art. 227.2 TCE y en el Acta de Adhesión de España y Portugal a la CEE respecto a la integración de las regiones antes mencionadas quedó rápidamente obsoleto, por lo que fue preciso definir un nuevo marco jurídico que permitiera mejorar la integración de aquéllos en el proyecto comunitario.

Las instituciones comunitarias emplearían los arts. 227.2 y 235 TCE como fundamentos jurídicos de la Decisión 89/687/CE del Consejo, de 22 diciembre de 1989, para aprobar el Programa de Opciones Específicas por la Insularidad y la Lejanía de los DOM¹¹ (en adelante, POSEIDOM), que reconocía el nota-

ble retraso estructural de estos territorios como consecuencia de la concurrencia de diversos fenómenos que demandaban el apoyo de la CEE para promover su desarrollo socioeconómico.

Una experiencia normativa que inspiraría soluciones análogas para Azores, Madeira y Canarias, que modificarían su régimen especial de integración y se beneficiarían, respectivamente, de sus propios Programas de Opciones Específicas para mitigar los efectos negativos derivados de su condición insular y lejana: el POSEIMA¹² y el POSEICAN, éste mediante la aprobación del Reglamento 1911/1991, de 26 de junio¹³ y la Decisión 91/314/CE, de 26 de junio¹⁴.

Los POSEI constituirían el argumento jurídico primario para aprobar medidas singulares en diferentes ámbitos sectoriales; dando así una respuesta individualizada a los problemas propios de cada región ultraperiférica a partir de un marco jurídico común.

3. Garantía y reconocimiento del régimen especial ultraperiférico

Después de la aprobación de los POSEI, el hito más relevante en la evolución del régimen jurídico de integración de las RUPs está constituido por la entrada en

¹⁰ El Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas recoge las piezas normativas que configuran el régimen de integración especial de Canarias en el ámbito comunitario. Concretamente, el art. 25 del Acta establece el particular régimen de integración canario. Si bien, el mencionado precepto fue objeto de desarrollo por el Protocolo número 2; responsable de concretar su contenido con el principal propósito de mantener el Régimen Económico y Fiscal de Canarias dentro de la realidad económica comunitaria.

¹¹ DO L 399, de 22 de diciembre de 1989.

¹² DO L 171, de 29 de junio de 1991.

¹³ DO L 191, de 29 de junio de 1991.

¹⁴ DO L 171, de 29 de junio de 1991.

vigor del art. 299.2 TCE¹⁵. Un precepto que identifica nominativamente a todas las regiones ultraperiféricas, enuncia las características que configuran la realidad ultraperiférica y define las implicaciones, los aspectos procedimentales y los límites de dicho régimen especial¹⁶.

No obstante, después de la entrada en vigor del art. 299.2 TCE, y sin menoscabo de las destacadas aportaciones del Parlamento Europeo y la Comisión a través de sus Informes y Comunicaciones¹⁷, es preciso subrayar el protagonismo que

dichos territorios asumieron durante la elaboración del Tratado por el que se aprueba una Constitución para Europa¹⁸.

Durante la preparación del citado texto normativo, los trabajos de la Convención responsable de los mismos siempre destacó que las RUPs poseen una «*dimensión única y original en el espacio comunitario*»¹⁹. Así, por ejemplo, el Comité de las Regiones destacó que en la UE existen tres tipos de regiones que debían ser especialmente atendidas por la política regional: «*las regiones con un handicap geográfico permanente (islas, monta-*

¹⁵ El citado precepto dispone:

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

No obstante, teniendo en cuenta la situación estructural social y económica de los departamentos franceses de Ultramar, las Azores, Madeira y las islas Canarias, caracterizadas 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 perjudica gravemente a su desarrollo, el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta del Parlamento Europeo, adoptará medidas específicas orientadas, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación del presente Tratado en dichas regiones, incluidas las políticas comunes.

El Consejo, al adoptar las medias pertinentes contempladas en el párrafo segundo, tendrá en cuenta ámbitos tales como las políticas agraria y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales comunitarios.

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

¹⁶ Vid. F. Ríos Rull e I. Expósito Suárez, *El régimen jurídico de Canarias como territorio ultraperiférico de la Unión Europea*, Universidad de La Laguna, 2007.

¹⁷ Sin perjuicio de otras aportaciones de gran valor para la plena comprensión del régimen especial de integración de las RUPs, interesa recordar que la Comisión Europea ha destacado que el estatuto especial ultraperiférico responde a «*los principios de igualdad y proporcionalidad, que permiten tratar de manera diferente la situación distinta de estas regiones-y permitir a sus ciudadanos disfrutar- de las mismas oportunidades que las que prevalecen en el conjunto de la Unión modulando la actuación comunitaria*»; en Comunicación: «Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas», COM (2004) 343 final, Bruselas, 26 de mayo de 2004, pág. 3.

Por lo que se refiere a las aportaciones del Parlamento Europeo, éste ha ofrecido una definición de la ultraperiferia, concibiéndola como aquella realidad que se configura a partir de la concurrencia simultánea de los siguientes factores: la integración en un doble espacio geo-económico diferenciado; la muy reducida dimensión del mercado interior local, derivada del volumen de la población; el aislamiento debido a la situación insular o determinada por obstáculos naturales permanentes y las condiciones geográficas y climáticas que limitan el desarrollo endógeno de los sectores primario y secundario; en *Informe del Parlamento Europeo sobre el informe de la Comisión sobre las medidas destinadas a aplicar el apartado 2 del artículo 299: Regiones ultraperiféricas de la Unión Europea*, Comisión de Política Regional, Transportes y Turismo, A5-0285/2000, 12 de octubre de 2000, pág. 15.

¹⁸ Vid. I. Expósito Suárez, «El Régimen Especial Ultraperiférico a la luz de la pretendida “Constitución Europea”», *Anales de la Facultad de Derecho de La Laguna*, nº 23, 2006.

¹⁹ Contribution from Mr. Luis Marinho and Ms Pervenche Berès: «Les Régions ultrapériphériques: une dimension unique and original au sein de l'espace européen», doc. CONV. 527/03, Bruselas, 3 de febrero de 2003, (04.02) pág. 2.

²⁰ Texto transmitido por los observadores del Comité de las Regiones a la Convención: «La cohesión territorial», doc. CONV. 754/03, Bruselas, 21 de mayo de 2003 (26.05), pág. 4.

ñas, baja densidad de población)»²⁰, las RUPs y «*ciertas regiones que presentan características particulares (ruralidad, periurbanización, regiones transfronterizas)*»²¹.

En la misma línea, otros trabajos que informaron la actuación de la Convención en materia de cohesión territorial, demandaban una atención particular para aquellas regiones que padecían «*desventajas geográficas permanentes, entre las que se incluyen las islas, las regiones de montaña y las zonas poco pobladas*»²². Aunque inmediatamente subrayaban que «*todo ello, por supuesto, independientemente y sin menoscabo alguno del estatuto constitucional propio y específico en la UE de sus regiones ultraperiféricas, que constituyen un conjunto plenamente diferenciado (...)*»²³.

III. JURISPRUDENCIA DEL TJCE SOBRE MEDIDAS ESPECIALES ADOPTADAS PARA FAVORECER LA INTEGRACIÓN DE LAS RUPs EN LA UE

La capacidad del régimen especial ultraperiférico para modular o derogar el acervo comunitario en el territorio de las RUPs exige que se identifiquen los criterios más apropiados para interpretar el alcance del art. 299.2 TCE. Si bien, hasta fechas muy recientes, el TJCE no se ha pronunciado expresamente sobre la aplicación del mencionado precepto, aunque sí lo ha hecho sobre determinadas medidas aprobadas para optimizar la inte-

gración de las RUPs. En este sentido, por ejemplo, son muy abundantes las Sentencias del TJCE (en adelante, STJCE) sobre el “*octroi de mer*” y su vinculación a las singulares características de los DOM o la aplicación del Régimen Específico de Abastecimiento (en adelante, REA) en el ámbito de la Política Agrícola Común (en adelante, PAC).

La consideración de los pronunciamientos del Tribunal de Luxemburgo sobre las medidas especiales adoptadas durante la evolución del proyecto comunitario reflejarán los criterios que dicho órgano jurisdiccional ha empleado para estimar la compatibilidad de tales medidas con el Derecho comunitario.

No obstante lo anterior, no parece apropiado considerar los citados criterios jurisprudenciales en el vacío. Si bien es cierto que el régimen previsto en el art. 299.2 TCE posee una importancia particular en el ordenamiento comunitario, no lo es menos que éste también permite la vigencia de otras medidas excepcionales que, por sus implicaciones, merecen ser objeto de valoración, a los efectos de completar nuestra reflexión sobre el alcance y las implicaciones del régimen de integración de las RUPs en la UE.

A) ALGUNOS EJEMPLOS DE LA MODULACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO EN LA JURISPRUDENCIA DEL TJCE

²¹ *Ibidem*.

²² Contribución de D. José Borrell y D. Diego López Garrido: «La Constitución europea y las regiones estructuralmente desfavorecidas (islas, regiones montañosas y regiones con baja densidad de población)», doc. CONV. 694/03, Bruselas, 30 de abril de 2003 (06.05), pág. 2.

²³ *Ibidem*.

1. Valoración general sobre las medidas nacionales restrictivas de las libertades comunitarias

La jurisprudencia del TJCE recuerda que el Derecho comunitario admite la posibilidad de limitar el ejercicio de una libertad fundamental siempre que el trato desigual que se originaría en distintas regiones de la UE respondiera a «*consideraciones objetivas (...) y proporcionadas al objetivo legítimamente perseguido por el Derecho nacional*»²⁴. Esto es, la limitación de las libertades fundamentales que vertebran la UE sólo sería aceptable cuando los Estados miembros acrediten la existencia de causas objetivas que requieran dichas medidas, que, por otro lado, deberán ser de carácter específico y proporcionadas respecto al fin que persiguen.

El TJCE ha entendido que los socios comunitarios pueden modular la aplicación ordinaria del Derecho comunitario relativo a las libertades públicas fundamentales en determinados supuestos. Así, el Tribunal de Luxemburgo ha explicado que las libertades comunitarias que constituyen los principios nucleares del Tratado pueden «*ser objeto de restricciones (...) en concepto de exigencias imperativas de interés general*»²⁵, ya que, «*si bien los derechos fundamentales (...) constituyen fundamentos esenciales de una sociedad democrática (...) pueden ser también objeto de determinadas limitaciones justificadas por objetivos de interés general, en la*

medida en que dichas excepciones estén previstas por la Ley, respondan a una o más finalidades legítimas con arreglo a dichas disposiciones y sean necesarias en una sociedad democrática, es decir, justificadas por una necesidad social imperiosa y, en particular, proporcionada a la finalidad legítima perseguida»²⁶.

Por tanto, resultaría viable la restricción de las libertades comunitarias cuando lo requieran objetivos de interés general y siempre que «*no constituyan (...) una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia de los derechos protegidos*»²⁷. En este sentido, respecto a la libre prestación de servicios, el TJCE ha destacado que dicha libertad «*sólo puede limitarse mediante normas justificadas por razones imperiosas de interés general y que se apliquen a cualquier persona o empresa que ejerza una actividad en el territorio del Estado miembro (...)*. Además, para que esté justificada de tal modo, la normativa nacional en cuestión deberá ser adecuada para garantizar la realización del objetivo que persigue y no ir más allá de lo necesario para alcanzarlo»²⁸.

La relevancia de la doctrina jurisprudencial sucintamente citada obliga a abordar, al menos de manera muy superficial, qué objetivos de política normativa podrían ser considerados como cuestiones de interés general. Interrogante que también responde la jurisprudencia del TJCE mediante diversos ejem-

²⁴ STJCE de 11 de julio de 2002, As. C-224/1998.

²⁵ STJCE de 23 de septiembre de 2003, As. C-109/2001.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ STJCE de 12 de junio de 2003, As. C-112/2000.

²⁸ STJCE de 9 de marzo de 2006, As. C-323-/2003.

plos. Así, «una política cultural puede constituir una razón imperativa de interés general que justifique una restricción a la libre prestación de servicios»²⁹. Igualmente, según la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo, la protección de los consumidores o del orden social constituyen motivos de interés general que también justifican la restricción de la libre prestación de servicios³⁰.

2. El singular modelo de adquisición de la propiedad inmobiliaria en los Länder austriacos

La legislación austriaca en materia de adquisición de las propiedades inmobiliarias constituye un ejemplo interesante sobre cómo el Derecho comunitario puede adaptarse a las necesidades de determinados territorios. En este sentido, el art. 70 del Acta de Adhesión de Austria disponía que «sin perjuicio de las obligaciones establecidas en los Tratados en los que se basa la Unión Europea, la República de Austria podrá mantener su legislación vigente sobre residencias secundarias durante un período de cinco años a partir de la fecha de la adhesión».

A la luz de la disposición comunitaria, la aplicación de la normativa nacional austriaca suscitó diversas interrogantes respecto a la viabilidad de las medidas administrativas

previstas para la adquisición de la propiedad inmobiliaria. Así, esta situación llevó a órganos judiciales austriacos a plantear distintas cuestiones prejudiciales ante el TJCE con el fin de lograr de éste un pronunciamiento sobre la validez de tales medidas.

La doctrina del TJCE sobre estas cuestiones se refleja, por ejemplo, en la Sentencia de 1 de junio de 1999³¹, en la que advierte que únicamente «en la medida en que un Estado miembro puede justificar su exigencia de autorización previa al invocar un objetivo de ordenación del territorio como el mantenimiento, en interés general, de una población permanente y una actividad económica autónoma respecto al sector turístico en ciertas regiones, la medida restrictiva que constituye dicha exigencia sólo puede admitirse si no se aplica de forma discriminatoria y si otros procedimientos menos coercitivos no permiten llegar al mismo resultado»³². En este sentido, el Tribunal destacaría, después de examinar la evolución de la legislación sectorial objeto de discusión, que «debido al carácter excepcional de la norma enunciada en el artículo 70 del Acta de adhesión, ésta sólo debe, en principio, aplicarse en el caso de disposiciones nacionales que, de no existir tal norma, serían incompatibles con el Derecho comunitario (...)»³³.

²⁹ STJCE de 25 de julio de 1991, As. C-288/1989.

³⁰ STJCE de 11 de septiembre de 2003, As. C-6/2001.

³¹ En la citada Sentencia (As. C-302/1997) el Tribunal de Luxemburgo concluyó que el Derecho comunitario, atendiendo al art. 70 del Acta de Adhesión de Austria, «no se oponen a un régimen de adquisición de bienes inmuebles como el establecido» en la legislación austriaca de 1993, (salvo que dicha normativa fuera declarada inconstitucional conforme a las reglas de derecho interno; pero sí «se oponen a un régimen como el establecido» en la legislación austriaca de 1996.

Un pronunciamiento que subrayaba la virtualidad del mencionado art. 70 para legitimar la vigencia de una normativa singular prevista para proteger las peculiaridades de territorios cuyas características medioambientales así lo requerían.

³² STJCE de 1 de junio de 1999, As. C-302/1997.

³³ STJCE de 7 septiembre de 1999, As. C-302/1997.

3. Las ayudas para favorecer la economía de determinadas regiones afectadas por la división de la República Federal de Alemania

El art. 92.2 c) del Tratado disponía que serán compatibles con el mercado común las ayudas concedidas con objeto de favorecer la economía de determinadas regiones de la República Federal de Alemania, afectadas por la división de Alemania, en la medida en que sean necesarias para compensar las desventajas económicas que resultan de tal división. Precepto que también ha requerido la interpretación del TJCE.

En este sentido, el TJCE ha advertido que, dado que dicha disposición no ha sido derogada tras la reunificación de Alemania³⁴, no puede presumirse, habida cuenta del alcance objetivo de las normas de Derecho comunitario, que tras esta reunificación dicha disposición haya perdido su objeto³⁵.

Sin embargo, por tratarse de una excepción al principio general de incompatibilidad de las ayudas de Estado con el mercado común, el mencionado precepto debe interpretarse en sentido estricto. Así, de acuerdo con su doctrina jurisprudencial, el TJCE señalaría que «la expresión «división

de Alemania» se refiere, históricamente, al establecimiento en 1948 de la línea divisoria entre las dos zonas ocupadas y que, en consecuencia, las «desventajas económicas que resultan de tal división» únicamente pueden consistir en las desventajas económicas provocadas en determinadas regiones alemanas por el aislamiento imputable al establecimiento de dicha frontera física, tales como el cierre de vías de comunicación o la pérdida de mercados como consecuencia de la interrupción de las relaciones comerciales entre ambas partes del territorio alemán»³⁶.

Una interpretación discutida por el Gobierno alemán, para quien la expresión «desventajas económicas que resultan de tal división» debía ser aplicada a las ayudas necesarias para compensar el retraso de desarrollo económico que pudiera atribuirse al régimen político-económico hasta entonces vigente en el territorio de los nuevos Länder. Interpretación tajantemente rechazada por el TJCE.

Para el Tribunal de Luxemburgo, la argumentación del Gobierno alemán resultaba «contraria tanto al carácter excepcional de dicha disposición como a su contexto y a los objetivos que pretende alcanzar (...) A

³⁴ El art. III-167.2 c) del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa disponía que serían compatibles con el Derecho comunitario las ayudas de Estado «concedidas para favorecer la economía de determinadas regiones de la República Federal de Alemania afectadas por la división de Alemania, en la medida en que sean necesarias para compensar las desventajas económicas ocasionadas por esta división. Cinco años después de la entrada en vigor del Tratado (...) el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, una decisión europea por la que se derogue la presente letra».

En relación al citado art. III-167, procede señalar que la letra a) del apartado tercero del mismo constituiría el fundamento jurídico que permite la aprobación de ayudas de Estado para favorecer el desarrollo de las RUPs en la pretendida Unión constitucional.

³⁵ En el mismo sentido se pronuncia el Tribunal en sus Sentencias de 19 de septiembre de 2000 (As. C-156/1998) y de 28 de enero de 2003 (As. C-334/1999).

³⁶ STJCE de 30 de septiembre de 2003, As. C-301/1996.

este respecto, debe recordarse que toda excepción al principio general de incompatibilidad de las ayudas de Estado con el mercado común debe interpretarse de forma estricta. Por consiguiente, (...) únicamente pueden compensarse, en el sentido de esta disposición, las desventajas económicas causadas directamente por la división geográfica de Alemania».

Esta última reflexión del TJCE es útil para subrayar que las medidas especiales que pretenden favorecer la integración de las RUPs en la UE deben mitigar de forma efectiva los efectos que producen los factores que, según el art. 299.2 TCE, dan lugar a la ultraperifericidad. Del mismo modo que la continuidad de dichas medidas especiales estará supeditada a su capacidad para contribuir a la superación del retraso social y económico característico de dichos territorios.

B) JURISPRUDENCIA DEL TJCE SOBRE LAS MEDIDAS ESPECIALES ADOPTADAS PARA FAVORECER LA INTEGRACIÓN DE LAS RUPS

1. Referencias del TJCE al art. 227.2 del Tratado: los antecedentes

El vigente régimen especial de integración de las RUPs se articula a partir del art. 299.2 TCE. No obstante, las medidas adoptadas con anterioridad a la entrada en vigor del citado precepto con el fin de propiciar la adecuada integración de las RUPs en el proyecto comunitario han contado con otros fundamentos jurídicos que, anclados en el Derecho originario, han justificado la vigencia de tales medidas.

En este sentido, el art. 227.2 del Tratado³⁷ constituye el primer antecedente normativo que amparó la adopción de medidas especiales para favorecer la integración de los DOM. Un precepto que, desde dicha perspectiva, ha sido objeto de interpretación por parte del TJCE con el ánimo de determinar la viabilidad de determinadas medidas especiales (en su mayor parte de carácter fiscal) adoptadas para facilitar la integración de los DOM en el proyecto comunitario.

En su Sentencia de 10 de octubre de 1978, el Tribunal de Justicia recordó que el art. 227.2 TCE había previsto que la aplicación del Tratado a los DOM se haría por etapas, facilitando además las más amplias posibilidades para establecer disposiciones particulares,

³⁷ El mencionado precepto disponía:
«Por lo que respecta a Argelia y a los departamentos franceses de Ultramar, las disposiciones generales y particulares del presente Tratado relativas a:
libre circulación de mercancías;
agricultura, con exclusión del apartado 4 del artículo 40;
la liberalización de los servicios;
las medidas de salvaguardia previstas en los artículos 108, 109 y 226;
las instituciones,
serán aplicables a partir de la entrada en vigor del presente Tratado.
Las condiciones de aplicación de las restantes disposiciones del presente Tratado se determinarán, a más tardar, dos años después de la entrada en vigor de este Tratado, mediante decisiones del Consejo, tomadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión.
Las instituciones de la Comunidad velarán, en el marco de los procedimientos previstos en el presente Tratado y especialmente en el artículo 226, por el desarrollo económico y social de estas regiones».

adaptadas a las exigencias específicas de dichos territorios franceses. En este sentido, según la citada Sentencia, del art. 227.2 se deducía que las disposiciones del Tratado mencionadas explícitamente en su párrafo primero fueron aplicables en los DOM desde la entrada en vigor del Tratado CEE, mientras que, para la aplicación de las demás disposiciones, dicho precepto concedió un plazo de dos años durante el cual el Consejo podía determinar condiciones de aplicación especiales. Sin embargo, como el propio Tribunal recordaba, «*para las disposiciones del Tratado no contempladas en el párrafo primero del citado art. 227.2, siempre pueden establecerse posteriormente medidas específicas a fin de responder a las necesidades de estos territorios*»³⁸.

No obstante, en la citada Sentencia, el Tribunal también advertía que, en virtud del párrafo tercero del mismo precepto, las instituciones comunitarias deberían utilizar plenamente los procedimientos previstos en el Tratado para impulsar el desarrollo económico y social de los DOM. Una observación que el Tribunal complementaría advirtiendo que resultaba imperativo que las instituciones comunitarias, en consenso con las correspondientes autoridades nacionales, únicamente podrían autorizar aquellas excepciones que fueran estrictamente necesarias y estuvieran limitadas en el tiempo, debiendo elegir con prioridad aquellas medidas que menos perturbaran el funcionamiento del mercado común.

La Sentencia objeto de consideración únicamente alude a los DOM, aunque nada

obsta para que su doctrina se predique respecto a los demás territorios que, con el transcurso del tiempo, han integrado, junto con los DOM, el selecto grupo de regiones ultraperiféricas de la UE, específicamente identificado en el primer párrafo del art. 299.2 TCE.

El Tribunal de Luxemburgo ha reconocido la facultad de las instituciones comunitarias para aprobar medidas excepcionales que atiendan a las necesidades de unos territorios que se encuentran en una situación de aislamiento muy concreta. Si bien, dicha facultad no es libérrima, sino que debe obedecer a ciertas limitaciones coherentes, por otro lado, con las implicaciones y la naturaleza excepcional de tales medidas.

Así, como ha señalado el Tribunal, las medidas especiales aprobadas para propiciar la integración de los DOM -y de otros territorios que se hallan en una situación fáctica análoga- deben ser temporales, negociadas entre las autoridades comunitarias y estatales y estrictamente necesarias para superar los problemas derivados de las circunstancias que definen la ultraperiferia.

2. Medidas excepcionales en el ámbito de la PAC

El sector primario siempre ha asumido un especial protagonismo en el desarrollo de las RUPs. Por ello, desde su incorporación al proyecto comunitario, éstas han exigido la adopción de medidas especiales que permitan el óptimo desarrollo del sector agrícola

³⁸ STJCE de 16 de julio de 1992, As. C-163/1990.

en su territorio. Una petición que ha sido atendida por las instituciones comunitarias mediante la aprobación de diferentes medidas especiales.

Sin embargo, algunas de esas medidas también han suscitado interrogantes sobre su conformidad con el Derecho comunitario. Así, por ejemplo, en relación a la aplicación del Reglamento (CEE) núm. 2727/1975, sobre las importaciones de maíz destinadas a la isla de Reunión, se planteó al TJCE si la exacción reguladora establecida en dicha norma infringía el principio de no discriminación previsto concretamente en el art. 40.2 del Tratado.

En esta ocasión, el TJCE señaló que en virtud del art. 227.2 del Tratado, *«las disposiciones generales y particulares del Tratado relativas a la agricultura (...) son aplicables, a partir de la entrada en vigor del Tratado, a los departamentos franceses de ultramar y que pueden admitirse excepciones cuando el desarrollo económico y social de estas regiones lo exija»*³⁹. El Tribunal señalaba que sería el Legislador comunitario el competente para decidir si las circunstancias económicas y sociales de dichos territorios requerían la adopción de medidas singulares, adoptando

en tal caso las oportunas medidas normativas⁴⁰.

Asimismo, interesa señalar que en su reflexión sobre la compatibilidad de la exacción prevista en el citado Reglamento núm. 2727/1975, el Tribunal subrayó que la Declaración conjunta relativa al desarrollo económico y social de las regiones autónomas de Portugal, anexa al Acta final del Tratado relativo a la Adhesión de España y Portugal a la CEE, *«recomendó a las instituciones europeas prestar una atención especial a la realización de la política de desarrollo económico y social de Azores y Madeira (...) cuya finalidad es superar las desventajas de dichas regiones que se derivan de su situación geográfica alejada del continente europeo, de particular orografía, de las graves insuficiencias de infraestructura y de su retraso económico»*⁴¹.

Una recomendación que terminaría por inspirar la aprobación del POSEIMA como solución normativa que nacía con la intención de *«favorecer la consecución de los objetivos generales del Tratado contribuyendo a alcanzar determinados objetivos particulares como son mejorar la inserción de las Azores y Madeira en la Comunidad, garantizar su*

³⁹ STJCE de 26 de marzo de 1987, As. C- 58/1986.

⁴⁰ Conviene señalar que en su Sentencia de 15 enero 2002 (As. C-179/2000), al interpretar el alcance del principio de proporcionalidad empleado como baremo de legalidad de las medidas excepcionales adoptadas para propiciar la integración de determinados territorios, el Tribunal de Luxemburgo afirmó que cuando la Comisión *«ejerce las competencias que el Consejo, y ciertamente los autores del Acta de adhesión, le confieren en materia de política agrícola común, para la ejecución de las normas que establece, puede hacer uso de una amplia facultad de apreciación, de tal forma que sólo el carácter manifiestamente inapropiado de una medida dictada en este ámbito, en relación con el objetivo que la institución competente pretenda lograr, puede afectar a la legalidad de tal medida»*.

En la misma línea, en la Sentencia de 15 de enero de 2002 (As. C-179/2000), el Tribunal destacó, en relación con las medidas que podía adoptar la Comisión Europea de acuerdo con el art. 149.1 del Acta de adhesión de la República de Austria, *«la amplia facultad de apreciación de que disponen las instituciones comunitarias cuando se trata de adoptar las medidas que permiten aplicar los objetivos de la política agrícola común»*.

⁴¹ STJCE de 15 de mayo de 2003, As. C- 282/2000.

plena participación en la dinámica del mercado interior y contribuir a la recuperación del retraso económico y social»⁴². Sin embargo, como advertiría el Tribunal, dicha finalidad no significa que se procure «aislar el mercado de los productos agrícolas de las Azores ni establecer obstáculos insalvables al comercio entre las Azores y el resto de la Comunidad, sino favorecer su participación en la dinámica del mercado interior concediendo al mismo tiempo determinadas ventajas a dicho archipiélago»⁴³. Apreciación que nuevamente recordaba la existencia de límites en la aprobación y aplicación de las medidas especiales destinadas a favorecer la integración de las RUPs.

Por otro lado, desde la perspectiva de las RUPs, una de las medidas más trascendentes adoptadas en el ámbito de la PAC la constituye el Régimen Específico de Abastecimiento. Un instrumento de especial valor para el impulso del desarrollo de dichos territorios que también ha sido objeto de valoración por parte del Tribunal de Luxemburgo.

En este sentido, procede recordar que la normativa reguladora del REA condiciona la válida aplicación de dicho Régimen al cumplimiento de diferentes requisitos. Regulación que en diversas ocasiones también ha requerido la interpretación del TJCE.

En su Sentencia de 15 de mayo de 2003⁴⁴, el citado órgano jurisdiccional advirtió, en relación a las condiciones que debe

cumplir el REA, que «cuando el legislador comunitario ha pretendido tener en cuenta las corrientes comerciales tradicionales, no lo ha hecho con el fin de reconocer derechos históricos, sino para evitar que el establecimiento del régimen específico de abastecimiento, diseñado en interés de las Azores, dé lugar a la pérdida de mercados en los que se venden habitualmente sus producciones»⁴⁵. Por ello, según el criterio del Tribunal, los envíos de azúcar estaban sujetos al cumplimiento de determinados requisitos (volumen, periodicidad y efectividad de los envíos) relativamente estrictos de los que dependía su calificación como corrientes comerciales tradicionales o de envíos tradicionales; y, en consecuencia, la validez de dichas operaciones.

Por tanto, sin menoscabo de otras medidas especiales adoptadas en el ámbito de la PAC, el ordenamiento comunitario tolera la vigencia de un instrumento especial de las características del REA siempre que las operaciones permitidas por éste se lleven a cabo obedeciendo los límites establecidos en su normativa reguladora.

En efecto, basta leer las conclusiones de la citada Sentencia de 15 de mayo para determinar que es necesario observar los límites previstos en los Reglamentos que disciplinan la aplicación del REA. Así, de acuerdo con el TJCE, se deben respetar tanto las limitaciones cuantitativas (límites de producción) como cualitativas (carácter tradicional de los envíos). Por todo ello, el Derecho derivado se con-

⁴² *Ibidem.*

⁴³ *Ibidem.*

⁴⁴ As. C-282/2000.

⁴⁵ STJCE de 15 de mayo de 2003, As. C-282/2000.

vierte, lógicamente, en una referencia inevitable en la determinación de la validez de las medidas especiales adoptadas para propiciar la integración de las RUPs.

3. Excepciones en el ámbito fiscal

Desde la perspectiva de la política fiscal, los territorios que hoy se conocen como ultraperiféricos han disfrutado tradicionalmente de importantes medidas singulares que, en el ámbito de sus respectivos Estados, han pretendido impulsar su desarrollo social y económico. No obstante, su incorporación al proyecto comunitario ha requerido que las correspondientes autoridades estatales y las instituciones comunitarias negociaran los mecanismos oportunos para permitir la compatibilidad de aquellas medidas con el ordenamiento de la UE.

En este sentido, el Régimen Económico y Fiscal de Canarias constituye una referencia normativa de primer orden. Si bien, aunque dicho régimen fiscal ha dado lugar relevantes discusiones entre las autoridades autonómicas, estatales y comunitarias, no ha llegado a ser objeto de consideración por parte del Tribunal de Luxemburgo.

Por el contrario, el "octroi de mer"⁴⁶, otra singularidad tributaria de especial trascendencia para el desarrollo de los DOM, sí ha

motivado diversos pronunciamientos del citado Tribunal sobre su adecuación al ordenamiento comunitario. Así, en diversas ocasiones se ha solicitado al órgano jurisdiccional que se pronuncie sobre la validez de los instrumentos jurídicos y de los términos en los que el "octroi de mer" ha permanecido vigente en el ordenamiento comunitario.

El "octroi de mer" fue aprobado en los DOM en 1946, para financiar el presupuesto de las entidades locales. Se trataba de una figura tributaria que gravaba todas las mercancías de cualquier origen por el hecho de ser introducidas en dichos territorios. Mientras que los productos de los DOM estaban exentos del antiguo⁴⁷ "octroi de mer" y de cualquier otro tributo interno equivalente.

Sin embargo, la continuidad de dicha figura tributaria en el proyecto comunitario generó no pocas interrogantes e incertidumbres. En este sentido, el propio TJCE ha recordado que el "octroi de mer" acumuló un importante número de denuncias que justificaron que la Comisión iniciara, en 1984, un procedimiento por infracción contra Francia. Procedimiento que sería suspendido, dado que la Comisión finalmente optaría por una solución política que se materializaría a través de dos Decisiones que, amparadas en el art. 227.2 del Tratado⁴⁸, supondrían la aprobación del POSEIDOM.

⁴⁶ El "octroi de mer" gravaba todas las mercancías de cualquier origen (incluidas las originarias de la Francia metropolitana y, en principio, también las procedentes de los DOM) por el hecho de ser introducidas en algún Departamento. En cambio, los productos de dicho DOM estaban exentos del antiguo "octroi de mer" y de cualquier tributo interno equivalente.

⁴⁷ El régimen jurídico del "octroi de mer" creado en 1946 fue modificado el 17 de julio de 1992, mediante la Ley n. 92-676, (nuevo "octroi de mer") circunstancia que generó muchas controversias interpretativas planteadas ante el TJCE.

⁴⁸ La situación generada en torno al "octroi de mer" motivó, incluso, que el TJCE advirtiera, en su Sentencia de 16 de julio de 1992, que las particularidades de dicho tributo «y las características especiales de los DOM franceses han creado un estado de incertidumbre respecto a la legalidad de este tributo en relación con el Derecho comunitario. Esta incertidumbre se refleja, por otra parte, en el comportamiento de las Instituciones comunitarias ante el problema del "octroi de mer"».

En efecto, los arts. 227.2 y 235 del Tratado fundamentarían la aprobación de dos Decisiones que permitirían la vigencia del citado tributo en el ordenamiento comunitario. La Decisión 89/687/CEE del Consejo, de 22 de diciembre de 1989, por la que se establecía el POSEIDOM y la Decisión 89/668/CEE del Consejo, de 22 de diciembre del mismo año relativa al régimen del "octroi de mer". De este modo aparecería en el ordenamiento de la UE un marco normativo específico destinado a facilitar el desarrollo de los DOM, admitiendo la vigencia de singulares medidas de carácter tributario. Un conjunto normativo que ha generado varios pronunciamientos del TJCE en los que éste ha interpretado el significado y el alcance del "octroi de mer".

Las controversias interpretativas generadas respecto al régimen de la citada figura tributaria fueron resueltas principalmente mediante las Sentencias de 16 de julio de 1992⁴⁹ y de 9 de agosto de 1994⁵⁰. En la pri-

mera Sentencia, el TJCE declaró que un tributo proporcional al valor en aduana de los productos percibido por un Estado miembro sobre las mercancías importadas de otro Estado miembro por su introducción en una región del territorio del primer Estado debe ser considerada como una exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana a la importación, aunque dicho tributo grave igualmente las mercancías introducidas en dicha región procedentes de otra parte de ese mismo Estado.

Con posterioridad, y dado que este primer pronunciamiento no se manifestaba expresamente sobre la validez del "octroi de mer", la citada Sentencia de 9 de agosto declararían expresamente su invalidez. Aunque esta decisión no cerraría definitivamente las controversias en torno al citado tributo francés.

En este sentido, y al margen de otros pronunciamientos⁵¹, el TJCE resolvió dife-

⁴⁹ As. C-163/1990.

⁵⁰ As. C-363/1993, C-407/1993, C-408/1993, C-409/1993, C-410/1993 y C-411/1993.

⁵¹ Así, por ejemplo, se plantearía al TJCE si el Derecho comunitario prohibía que un Estado miembro recaudara, con motivo de la importación de mercancías procedentes de terceros países no vinculados a la UE, exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana.

Interrogante que sería contestada por el TJCE en pronunciamientos como el de la STJCE de 7 de noviembre de 1996 (As. C-126/1994), en la que recordaría su dilatada jurisprudencia sobre el Arancel Aduanero Común (en delante, AAC), con el propósito de subrayar que a partir del 1 de julio de 1968, los Estados miembros no podían establecer unilateralmente nuevas exacciones a las importaciones directamente procedentes de países terceros ni aumentar el nivel de las existentes en esa fecha; por lo que los socios comunitarios no pueden añadir unilateralmente exacciones nacionales a los derechos devengados en virtud de la normativa comunitaria. No obstante, esta interpretación no comprende a las exacciones de efecto equivalente a los derechos de aduana que ya existieran antes del 1 de julio de 1968 pues, como advirtiera el TJCE en la citada Sentencia, «*la facultad de este modo reconocida a los Estados miembros de mantener, en sus relaciones con los países terceros, las exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana que ya existieran el 1 de julio de 1968 constituye una excepción a los principios de uniformidad que informan el Arancel Aduanero Común y la política comercial común. Dicha facultad, por consiguiente, debe ser objeto de aplicación restrictiva*». Aunque dicha facultad debería ser aplicada de forma restrictiva.

En este sentido, únicamente cabría considerar como exacción existente aquella cuyos elementos esenciales (en particular, su denominación, hecho imponible, base imponible, criterios de aplicación, sujetos pasivos y destino de lo recaudado) coincidieran con una exacción vigente en la fecha en que entró en vigor el AAC. Por ello, en relación al "octroi de mer", el Tribunal destacó que corresponde a las autoridades territoriales competentes valorar si las modificaciones legales permiten concluir que existe concordancia entre las figuras que se comparan. En todo caso, si se concluyera que el tributo controvertido puede ser considerado como una exacción existente, habrá que verificar si la cuantía de la exacción ha aumentado con posterioridad al 1 de julio de 1968, determinando incompatible con el Derecho comunitario cualquier incremento que existiera.

rentes cuestiones sobre el régimen jurídico del "octroi de mer" y los requisitos que debían cumplir las medidas especiales de esta naturaleza. Así, después de estudiar el régimen jurídico establecido por la Decisión 89/688/CEE, como la evolución de la normativa aprobada por Francia en aplicación de la misma⁵², el TJCE insistió en que el antiguo "octroi de mer" constituía una exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana de importación, incompatible con el Derecho comunitario.

No obstante, el Tribunal advirtió que cabría examinar si el Tratado permitía al Consejo autorizar, «con carácter temporal y transitorio, un sistema de exención de la producción local, tal como el que prevé la Decisión 89/688, sujeto a un procedimiento de control por parte de la Comisión»⁵³; subrayando que únicamente el art. 227 TCE «eventualmente puesto en relación con el artículo 235, podría facilitar la base jurídica para tal excepción»⁵⁴. Un razonamiento jurídico⁵⁵ que se completaba con la

consideración de las exigencias del art. 226 TCE que, en suma, llevaba al Tribunal a señalar que del párrafo tercero del mencionado art. 227.2 se desprendía que las Instituciones comunitarias «deberán utilizar plenamente los procedimientos previstos en el Tratado y especialmente los mencionados en el artículo 226, en aras del desarrollo económico y social de los DOM»⁵⁶.

En coherencia con las afirmaciones expuestas, el Tribunal manifestaría que el párrafo tercero del art. 227.2 TCE remitía a los procedimientos previstos en el art. 226, advirtiendo que «las medidas urgentes de salvaguardia no podrán ser adoptadas unilateralmente por los Estados miembros, sino que requieren la intervención de las Instituciones comunitarias, que únicamente podrán autorizar excepciones que sean estrictamente necesarias y estén limitadas en el tiempo, debiendo elegir con prioridad aquellas medidas que menos

⁵² Para la consideración de la valoración realizada por el TJCE sobre el articulado de la Ley n. 92-676, por la que se aprueba el nuevo "octroi de mer", se recomienda la lectura de la STJCE de 30 de abril de 1998, As. C-37/1996 y C-38/1996.

⁵³ STJCE de 19 de febrero de 1998, As. C-212/1996.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ Al margen de las consideraciones jurídicas realizadas por el Tribunal, interesa recordar la argumentación esgrimida por el Gobierno francés y la Comisión Europea ante dicho órgano jurisdiccional. En este sentido, Francia y la Comisión defendían que el párrafo segundo del art. 227.2 TCE, en relación con el párrafo tercero, permitía que el Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, modular «la aplicación a los DOM de las disposiciones del Tratado distintas de las que figuran en el párrafo primero, entre las que se incluye el artículo 95 del Tratado, incluso una vez finalizado el plazo de dos años posterior a la entrada en vigor del Tratado». Así, evocando la STJCE de 10 de octubre de 1978, se recordaba que el TJCE reconocía que «después de la entrada en vigor para los DOM de todas las disposiciones del Tratado, había la posibilidad de prever ulteriormente medidas específicas a fin de responder a las necesidades de dichos territorios»; por lo que, según los recurrentes, «las exenciones que autoriza la Decisión 89/688 se justifican en virtud del párrafo tercero del apartado 2 del artículo 227 del Tratado, habida cuenta de las graves dificultades económicas a las que se enfrentan los DOM como consecuencia de su insularidad, de su lejanía y de sus necesidades específicas de desarrollo».

Alegato que era completado por la Comisión al invocar la aplicación analógica del «régimen de las ayudas otorgadas por los Estados. De este modo, las exenciones fiscales en favor de las producciones locales y en favor de las empresas productoras locales podrían constituir ayudas al desarrollo económico y social de los DOM, por tratarse de regiones en las que el nivel de vida es anormalmente bajo o en las que existe una grave situación de subempleo».

⁵⁶ STJCE de 19 de febrero de 1998, As. C-212/1996.

perturben el funcionamiento del mercado común»⁵⁷.

Esta valoración obligaría al Tribunal a valorar cuáles eran los requisitos establecidos por la Decisión objeto de controversia, con el fin de determinar su compatibilidad con el Derecho comunitario. En este sentido, el citado órgano jurisdiccional estimó:

1. El fundamento jurídico principal de la Decisión 89/688 estaba constituido por los arts. 227.2 y 235 TCE.
2. El sistema de exención previsto en el art. 2.3 de la Decisión 89/688 constituía una excepción a la regla general (arts. 1 y 2), según la cual el régimen del nuevo "octroi de mer" debería aplicarse indistintamente a los productos introducidos y a los productos obtenidos en los DOM.
3. El sistema de exención, en cuanto medida de apoyo a las producciones locales que atraviesan dificultades relacionadas con su lejanía e insularidad, está sujeto a estrictos requisitos. A saber:

- a) *«Las exenciones deberán contribuir a fomentar o mantener una actividad económica y social en los DOM y se insertarán en la estrate-*

gia de desarrollo económico y social de cada DOM, teniendo en cuenta su marco comunitario de apoyo»⁵⁸.

- b) El «*marco comunitario de apoyo queda reservado a las intervenciones estructurales comunitarias y lo establece la Comisión sobre la base de un plan de desarrollo regional que presenta el Estado miembro afectado y que está previsto por el Reglamento (CEE) n. 2081/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, por el que se modifica el Reglamento (CEE) n. 2052/88 relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes»⁵⁹.*

Este análisis del "octroi de mer" permitía al TJCE advertir que la «*la Decisión sólo autoriza las exenciones necesarias, proporcionadas y determinadas con precisión»⁶⁰*; subrayando, por consiguiente, que el establecimiento de los estrictos requisitos contemplados en el art. 2.3 de la Decisión 89/688, a la luz de las limitaciones exigidas por el art. 226, «*es idóneo para garantizar la compatibilidad con las*

⁵⁷ *Ibidem.*

⁵⁸ *Ibidem.*

⁵⁹ *Ibidem.*

⁶⁰ *Ibidem.*

disposiciones del Tratado del sistema de exenciones determinadas con precisión»⁶¹. Por ello, el Tribunal dictaminaría que siempre que la concesión de la exención prevista en la citada Decisión atendiera a los estrictos requisitos previstos en ella, ésta no sería incompatible con el Derecho comunitario, en virtud del art. 227.2 TCE.

Al margen de los pronunciamientos del TJCE sobre el "octroi de mer", en el ámbito de la política fiscal también resulta preciso destacar la Sentencia de 6 de septiembre de 2006⁶², en la que el Tribunal de Luxemburgo se pronunciaba sobre medidas fiscales adoptadas para reducir los tipos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y Jurídicas Residentes en Azores⁶³.

La citada Sentencia refleja el pronunciamiento del TJCE sobre un recurso de anulación interpuesto contra la Decisión 2003/442/CE de la Comisión, de 11 de diciembre de 2002, relativa a la parte del régimen que adapta el sistema fiscal de

Portugal a las particularidades de Azores en lo relativo a las reducción de los tipos del Impuesto sobre la Renta.

En la fundamentación jurídica de dicho pronunciamiento, el Tribunal tuvo en cuenta la prohibición genérica que establece el art. 87.1 TCE respecto a las ayudas de Estado y las excepciones previstas en el apartado tercero del mismo precepto⁶⁴; recordando asimismo que el art. 299.2 TCE habilita al legislador comunitario para «adoptar medidas específicas» que adapten el Derecho comunitario a las peculiares necesidades de las RUPs. Precisamente, este sería el marco normativo que permitiría que las Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional, que con carácter general prohíben las ayudas regionales destinadas a reducir los gastos corrientes de las empresas, contemplaran excepciones en el ámbito de dichos territorios⁶⁵.

El análisis del marco jurídico comunitario se completó con la consideración de las normas portuguesas reguladoras del

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² As. C-88/2003.

⁶³ Para el estudio pormenorizado de la citada Sentencia, se recomienda: C. Portugués Carrillo, «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 de Azores y su relevancia para el Régimen Económico y Fiscal de Canarias», *Hacienda Canaria*, nº 16, cit., págs. 199 y ss.

⁶⁴ Cuyas letras a) y c), respectivamente, disponen que serán compatibles con el Mercado interior, las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo. Así como las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común. Previsión que directamente afecta al interés de las RUPs.

⁶⁵ Procede recordar que en virtud del apartado 4.16.2 de las Directrices podrían autorizarse ayudas destinadas a favorecer el desarrollo de aquellos territorios ultraperiféricos que pudieran acogerse a la excepción prevista en las letras a) y c) del art. 87.3 TCE. Si bien, dichas medidas estarían específicamente dirigidas a compensar los costes adicionales del ejercicio de la actividad económica inherentes a los factores definidos en el art. 299.2 TCE, ser decrecientes y temporales.

Asimismo, entre los requisitos que condicionaban la validez de esas medidas excepcionales, el mencionado apartado especificaba la obligación del correspondiente Estado miembro de medir la importancia de los costes adicionales y demostrar el vínculo que existía con los factores citados; así como justificar las ayudas adoptadas en función de su contribución al desarrollo regional y su carácter proporcional en relación a los costes de la ultraperiféricidad.

régimen fiscal de las islas Azores⁶⁶ y los trámites procedimentales llevados a cabo por la Administración portuguesa.

Después de estudiar detenidamente la normativa comunitaria y nacional aplicable y las consideraciones de las partes, el TJCE recordaría que en virtud del mencionado art. 87.3 «*la Comisión goza de una amplia facultad de apreciación, cuyo ejercicio implica valoraciones de tipo económico y social que deben efectuarse en el contexto comunitario. El Tribunal de Justicia (...) no puede sustituir la apreciación del autor de la decisión por la suya propia, sino que debe limitarse a examinar si la primera incurre en error manifiesto o en desviación de poder*»⁶⁷.

El TJCE destacó que la prohibición de ayudas al funcionamiento prevista en las Directrices queda exceptuada en las RUPs que pudieran acogerse a los supuestos previstos en el art. 87.3 a) y c) TCE, pudiendo ser aquéllas autorizadas cuando «*contribuyan a compensar los costes adicionales del ejercicio de la actividad económica inherentes a los factores definidos en el artículo 299 CE, apartado 2, cuya persistencia y combinación perjudican gravemente al desarrollo de estas regio-*

nes»⁶⁸; correspondiendo, en todo caso, «*al Estado miembro medir la importancia de los costes adicionales y demostrar el vínculo que existe con los factores citados. Por otro lado, las ayudas consideradas deben justificarse en función de su contribución al desarrollo regional y de su naturaleza; su nivel ha de ser proporcional a los costes adicionales que tienen por objeto compensar*»⁶⁹.

Si bien, según advirtió el TJCE, las medidas especiales adoptadas en el ámbito de la política fiscal como consecuencia de los factores condicionantes del desarrollo de las RUPs no sólo debían cumplir los requisitos indicados; sino que, además, constituye una obligación del Estado que hubiera concedido la ayuda medir su importancia y justificar debidamente su efectiva contribución a la superación a los problemas derivados de la ultraperiféricidad y su carácter proporcional respecto a las causas que la definen⁷⁰. Requisitos que, en el caso de autos, no fueron cumplidos por la República portuguesa, por lo que el Tribunal desestimó el recurso presentado por aquélla.

Amén de las consideraciones expuestas, y sin perjuicio de la relevancia de la STJCE de 6 de septiembre de 2006 para

⁶⁶ Conviene destacar que la Constitución portuguesa establece que «*los archipiélagos de las Azores y de Madeira tienen el estatuto de Regiones Autónomas con su propio régimen político-administrativo y sus propios órganos de gobierno*».

Desde la perspectiva tributaria, el estudio de la legislación portuguesa evidencia que Azores y Madeira disponen de sus propios ingresos fiscales y cuentan con una participación en los ingresos fiscales del Estado, de acuerdo con el principio de la solidaridad nacional efectiva. Asimismo, cabe subrayar que las regiones autónomas portuguesas tienen competencia exclusiva en material fiscal y para adaptar los tributos estatales a las particularidades regionales.

En este sentido, la autonomía financiera de Azores y Madeira se regula en la Ley nº 13/1998, de 24 de febrero, relativa a las finanzas de las Regiones Autónomas, que establece los principios y los objetivos de la autonomía financiera regional, prevé la coordinación de las finanzas de dichas regiones con las finanzas del Estado y establece el principio de la solidaridad nacional y la obligación de cooperación de aquéllas con el Estado.

⁶⁷ STJCE de 6 de septiembre de 2006, As. C-88/2003.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ *Ibidem*.

determinar el alcance del estatuto ultraperiférico, dicho pronunciamiento resulta de vital importancia para las singularidades tributarias de Canarias en la UE⁷¹. Así, como han concluido algunos autores, «*un sistema como el REF en el cual sus incentivos fiscales tienen por objetivo el desarrollo regional de Canarias (...), no podría tampoco considerarse justificados por la naturaleza o estructura del sistema fiscal español a los efectos de no ser considerados una ayuda de Estado*»⁷². Todo ello sin menoscabo de las desventajas que se derivan de la limitación competencial de la Comunidad Autónoma de Canarias⁷³ en relación a la configuración de beneficios fiscales⁷⁴.

IV. CONCLUSIONES

1. El proceso de construcción de la UE se ha desarrollado principalmente a través de la armonización de las legislaciones sectoriales de los Estados miembros. Sin embargo, los propios principios que inspiran el desenvolvimiento del proyecto comunitario justifican la articulación de

modelos de integración especiales que se fundamentan en causas objetivas que impiden o dificultan su plena participación en los beneficios del Mercado común.

2. Sin menoscabo de los problemas estructurales que condicionan el desarrollo de muchas regiones comunitarias, la situación de subdesarrollo social y económico de las RUPs preocupó a las instituciones de la UE, que definieron un singular régimen de integración para dichos territorios. El régimen previsto en el art. 299.2 TCE constituye el paradigma de los regímenes especiales de integración, pues, en definitiva, se trata de una solución normativa articulada para siete territorios que padecen una problemática compleja y excepcional en el marco de la UE, resultado del condicionamiento negativo que provoca la acumulación y persistencia de diversos factores que han dado lugar a esa situación de desventaja general denominada ultraperiféricidad.

3. La consideración de la jurisprudencia del TJCE permite concluir que el ordenamiento comunitario ampara medidas

⁷¹ La Sentencia de referencia también ha sido objeto de consideración desde la perspectiva de la fiscalidad foral. En este sentido, se recomiendan: J. M. Alderón Carrero y V. Ruiz Almendral, «Autonomía Financiera de las CC.AA. vs. Derecho Comunitario (la doctrina del TJCE en el caso Azores)», *Jurisprudencia Tributaria*, nº 17/2006; M^a E. Manzano Silva, «La regulación del Impuesto sobre Sociedades en el País Vasco y el régimen comunitario de ayudas de Estado (Las cuestiones prejudiciales de 20 de septiembre de 2006 planteadas por el TSJPV)», *Jurisprudencia Tributaria*, nº 22/2006; I. Merino Jara, «La TJCE favorable a los regímenes forales», *Jurisprudencia Tributaria*, nº 15/2006; I. Merino Jara, «Los regímenes especiales de Concierto y Convenio (Al hilo de la STJCE de 6 de septiembre de 2006, As. C-88/03, Portugal/Comisión)», *Jurisprudencia Tributaria*, nº 12/2006; entre otros.

⁷² C. Portugués Carrillo, «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 de Azores y su relevancia para el Régimen Económico y Fiscal de Canarias», *Hacienda Canaria*, nº 16, cit. pág. 218.

⁷³ En relación a los aspectos fiscales de la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias aprobada por la Cámara autonómica en septiembre de 2006, se recomienda S. Mauricio Subirana, «La reforma de los aspectos fiscales del Estatuto de Autonomía de Canarias», *Hacienda Canaria*, nº 16, cit., págs. 225 y ss.

⁷⁴ C. Portugués Carrillo, «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 de Azores y su relevancia para el Régimen Económico y Fiscal de Canarias»,

excepcionales que suponen la aplicación especial del acervo comunitario en determinados territorios. Normas cuya vigencia se explica por la necesidad de crear instrumentos específicos que faciliten la plena integración de aquéllos en el proyecto comunitario.

4. Algunas de las medidas especiales adoptadas para facilitar la integración de las RUPs han requerido que el TJCE se pronuncie sobre su correcta interpretación. Así, la consideración de los pronunciamientos del Tribunal de Luxemburgo permite afirmar que dichas medidas poseen las siguientes características comunes:

a) Naturaleza "negocial"

Los regímenes especiales de integración son soluciones específicas que las autoridades comunitarias han creado para definir la integración de determinados territorios en el proyecto comunitario, como consecuencia de singulares problemas de desarrollo económico y/o social.

Sin embargo, las medidas que integran los mencionados regímenes especiales, al menos en el caso de las RUPs, son fruto, como reflejan las consideraciones del TJCE, de las negociaciones entre la Comisión y las autoridades competentes de cada Estado Miembro al que pertenecen aquéllas. Requisitos impuestos expresamente por los fundamentos jurídicos que legitiman la aprobación de tales singulares medidas.

b) Objetividad

Con carácter general, el TJCE ha recordado que las libertades comunitarias pueden ser objeto de limitación siempre que dichas limitaciones respondan a causas objetivas que les sirvan de fundamento.

Por lo que se refiere a las medidas excepcionales aplicadas en las RUPs, el TJCE ha tenido ocasión de señalar, respecto a algunas de ellas, que responden a la necesidad de contribuir a la superación de la situación de subdesarrollo económico y social propio de las RUPs, resultado de la singular concurrencia de los factores que determinan la realidad ultraperiférica.

c) Transitoriedad

Las medidas adoptadas para procurar la óptima integración de las RUPs en la UE poseen una marcada vocación de permanencia en el ordenamiento comunitario. Vocación coherente con las singulares circunstancias que definen la ultraperiféricidad. Sin embargo, esas medidas no tienen una vigencia indefinida, sino que deberán ser objeto de revisión periódicamente, pues precisamente el efecto que deberían generar podría suponer que fuera precisa su modificación o, incluso, derogación.

En todo caso será el análisis de la situación económica y social de cada momento las que determinen las necesidades de las RUPs y, por consiguiente, las características (materiales y temporales) de las medidas especiales oportunas.