

LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS

JOSÉ MANUEL SOBRINO HEREDIA

Catedrático de Derecho Internacional Público

MARTA SOBRIDO PRIETO

Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público

Instituto Universitario de Estudios Europeos Salvador de Madariaga
Universidad de A Coruña

SUMARIO

- I. Territorio comunitario sujeto a especiales condiciones de aplicación del Derecho comunitario.
- II. De la cooperación al desarrollo a la cohesión económica y social: la localización jurídica de las regiones ultraperiféricas en el marco comunitario.
 - A) Las relaciones de cooperación al desarrollo
 - B) La cohesión económica y social
 1. Las regiones ultraperiféricas y los objetivos de los fondos estructurales
 2. Las regiones ultraperiféricas y las iniciativas comunitarias
- III. La modulación de las políticas comunitarias en favor de las regiones ultraperiféricas.
- IV. La ultraperiferia, según el ordenamiento comunitario.
 - A) La ultraperiferia como criterio para la determinación de las regiones menos desarrolladas
 - B) La ultraperiferia como problema de interés comunitario
 - C) La ultraperiferia como circunstancia que puede justificar una aplicación especial de Derecho comunitario
- V. Consideraciones finales.

Resumen del contenido:

Quizá podamos empezar presentando a las regiones ultraperiféricas (RUP) como unas regiones francesas (Martinica, Guadalupe, Guayana, Reunión), españolas (Canarias) y portuguesas (Azores y Madeira) que aunque en el conjunto de la Unión no tienen una gran dimensión, ni económica (su PIB es el 59% del comunitario) ni demográfica (1% del total) ni territorial (3% del total), sin embargo, sus particulares condiciones las han hecho merecedoras, dentro del territorio de la UE, de una consideración especial.

Estas condiciones indudablemente “particulares” en lo que se refiere a su geografía (clima, relieve, insularidad¹, alejamiento del Continente europeo, cercanía a países poco desarrollados...) y configuración social (alta densidad demográfica, población muy joven...), han sido tenidas en cuenta no sólo por lo que en sí mismas representaban, sino también por las negativas repercusiones que, en muchos casos, han tenido sobre la estructura socioeconómica de estos territorios: alta densidad demográfica en territorios reducidos, elevados índices de paro y consiguiente fractura social, problemas de producción y comercialización debido a su insularidad...². De modo que aunque la existencia de esta categoría de regiones ultraperiféricas desde la perspectiva comunitaria se debe a que estos territorios están poco desarrollados, tal circunstancia no basta por sí sola para definirlos en tanto tales, puesto que en la misma situación –desventajosa– se encuentran otras regiones que comparten con ellas la categoría de regiones objetivo nº1; sin ir más lejos, buena parte del territorio español. Y es que lo que realmente las identifica es, como indica su nombre, su situación ultraperiférica. Una situación de naturaleza, en principio, objetiva que no tiene por qué significar desventajas o menos desarrollo sino que alberga también multitud de posibilidades; y ello porque además del atractivo turístico que supone su

¹ Siempre se menciona esta nota para referirse a las regiones ultraperiféricas (RUP) pero lo cierto es que una de ellas, la Guayana, no es una isla. En todo caso, y para referirse a esta región, algún autor habla de “insularidad en sentido figurado” debido a que la Guyana se encuentra separada del resto del continente americano por bosque. JANUS, M.: *Les Départements d'outre-mer et de la CEE*, Paris, 1995, p. 14.

² Algunos datos pueden facilitar la comprensión de estas condiciones. –AZORES– Nº de Islas: 9. Situación: Océano Atlántico. Capital: Ponta Delgada. Superficie: 2.333 Km². Distancia Ponta Delgada-Lisboa: 1.500 Km. Población: 250.000 habitantes. –CANARIAS– Nº de Islas: 7. Situación: Océano Atlántico (en las costas de Marruecos). Capital: Santa Cruz de Tenerife/Las Palmas. Superficie: 7.447 Km². Distancia Santa Cruz de Tenerife/Las Palmas-Madrid: 2.000 Km. –CANARIAS– Densidad demográfica: especialmente alta. Población joven: superior al resto del territorio español. PIB per cápita: en 1998 se situó en el 77% de la media europea. Desempleo: 18'8 % en 1998. –GUADALUPE– Nº de Islas: 8. Situación: Mar Caribe. Capital: Basse-Terre. Superficie: 1.710 Km². Distancia Point-à-Pitre-Paris: 6.756 Km. Densidad: 248 hab./km². –GUAYANA– Nº de Islas: ninguna. Situación: Sudamérica. Capital: Cayenne. Superficie: 84.000 Km². Distancia Cayenne-Paris: 7.500 Km. Población: 157.200 habitantes. Crecimiento demográfico: tasa anual de natalidad de un 3'6%. Densidad: 2 hab./km². Población joven: más del 50% de la población es menor de 25 años. Tasa de paro: más del 22%. PIB: es una de las regiones más pobres del mundo; su PIB per cápita representa el 48% de la media comunitaria. –MADEIRA– Nº de Islas: 2. Situación: Océano Atlántico. Capital: Funchal. Superficie: 795 Km². Distancia Funchal-Lisboa: 1.040 Km. Población: 347.400 habitantes. –MARTINICA– Nº de Islas: 1. Situación: Mar Caribe. Capital: Fort-de-France. Superficie: 1.080 Km². Distancia Fort-de-France-Paris: 6.830 Km. Población: 381.500 habitantes. Crecimiento demográfico: ligeramente superior al de la Metrópoli. Densidad: 338 hab./km². Población joven: 42% de la población es menor de 25 años. Tasa de paro: 30%. PIB: su PIB per cápita representa el 54% de la media comunitaria. –REUNION– Nº de Islas: 1. Situación: Océano Índico. Capital: Saint-Denis. Superficie: 2.510 Km². Distancia Saint-Denis-Paris: 9.370 Km. Población: 710.000 habitantes. Crecimiento demográfico: 6,5 veces superior a la media europea. Población joven: 40% es menor de 19 años. Tasa de paro de larga duración: 37'7% en 1998. Fuente: Eurostat.

clima, estos territorios pueden constituirse –como señala la Comisión al presentarlas³– en cabezas de puente de Europa para el desarrollo de las relaciones comerciales con sus vecinos y porque, además, son lugares de implantación privilegiados para determinadas actividades de alta tecnología (por ejemplo, la Agencia Espacial Europea en Guayana o el Instituto Astrofísico en Canarias). Pero en la actualidad el carácter excéntrico de estas regiones les perjudica más que les ayuda y, de ahí que la consideración especial que reciben atiende más a sus deficiencias que a sus potencialidades; aun cuando ambas son complementarias.

Y por lo que se refiere a la consideración especial que merecen actualmente, ésta es fruto de una evolución en la que han intervenido distintos factores. Tanto las especiales condiciones que se fijaron en los Tratados constitutivos (en el caso de Francia) y en las respectivas Actas de adhesión (en el caso de España y Portugal) para la incorporación de estos territorios a las CC.EE., como el tratamiento que posteriormente fueron recibiendo una vez que estaban ya integradas, han ido configurando y dando contenido a la noción comunitaria de región ultraperiférica, cuyo estudio es precisamente el objetivo de este trabajo. Y por ello para su realización hemos considerado conveniente aproximarnos a esta categoría desde estas diferentes perspectivas siguiendo un orden eminentemente cronológico. En primer lugar, analizamos su condición como territorio que ha estado sujeto desde un principio a especiales condiciones de aplicación del Derecho comunitario (I). Situación que, por lo general, suele señalar a estos territorios para la posterior obtención de facilidades en el marco del derecho derivado⁴; especialmente, como se estudia en el segundo apartado, por lo que se refiere a dos perspectivas comunitarias que aunque alejadas, pues una mira hacia el exterior y otra hacia el interior, han permitido arrojar luz sobre la noción de RUP. Nos referimos a las relaciones de cooperación para el desarrollo y a la cohesión económica y social (II). Pero, además, esta particular situación de las RUP en el espacio comunitario influye, claro está, en la aplicación en las mismas de las políticas de la UE. Y ello nos ha llevado a examinar en la tercera parte de este trabajo cuál es la base jurídica y el contenido de estas modulaciones (III). En cuarto lugar, y ya que en la noción de región ultraperiférica la ultraperiferia es el componente que nos permite distinguir a estos efectos a los territorios estudiados, hemos intentado en el último apartado de este análisis descubrir qué es lo que encierra la expresión ultraperiferia para el legislador comunitario. Y es que por lo que se refiere al otro componente, el de región, su estudio nos conduciría en realidad al régimen general. Es decir, para la defensa de sus intereses (relacionados con la ultraperiferia o no), las regiones ultraperiféricas tienen la posibilidad de hacer uso de las mismas vías y mecanismos que las demás regiones europeas. Y ello a nivel institucional a través de la participación en el Comité de las regiones, de la participación –cuando así lo posibilite el Estado del que forman parte– en la respectiva delegación nacional (comités de la Comisión, Consejo...), del acceso a los tribunales de la UE, etc. Pero también a nivel extraoficial trabajando a modo

³ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/rup/es/introduction.htm.

⁴ En este mismo sentido, IZQUIERDO SANS, C.: *Gibraltar en la Unión Europea*, Madrid, 1996, p. 136. Tras señalar que el alcance temporal constituye la principal diferencia entre los regímenes especiales previstos por el Derecho originario (regímenes generalmente permanentes) y los regímenes especiales previstos por el Derecho derivado (regímenes generalmente transitorios), la autora advierte que en cambio ambos suelen tener el mismo alcance territorial: “los territorios con regímenes especiales sobre la base del Derecho originario son candidatos cantados a regímenes especiales con base en el Derecho derivado”. Ambos encaran un mismo problema (“una realidad que exige aplicaciones diferenciadas del Derecho para las situaciones particulares”) pero el derecho derivado se presenta como un “régimen de excepción para transformar la situación de forma que sea posible al cabo de un tiempo la aplicación del régimen común”.

*de grupo de presión, tanto individual (cada región) como colectivo (organizaciones internacionales no gubernamentales)*⁵ (IV). En fin, todo un conjunto de elementos sobre los que finamente formulamos una serie de consideraciones acerca del lugar que ocupan las RUP en la UE (V).

I. TERRITORIO COMUNITARIO SUJETO A ESPECIALES CONDICIONES DE APLICACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO

En principio, la aplicación territorial de los Tratados internacionales concluidos entre Estados podría identificarse con la idea de "totalidad": *todo* el Tratado es aplicado a *todo* el territorio de los Estados parte. Sin embargo, la voluntad de las partes puede alterar este principio⁶, por lo que respecta al Tratado (partes del Tratado que no se aplican a todo el territorio), y/o por lo que respecta al territorio (inclusión de territorios no sujetos a la soberanía de ningún Estado parte; exclusión de territorios sujetos a la soberanía de un Estado parte); alteraciones que, además, pueden variar con el tiempo (en un territorio en principio excluido, pasa a aplicarse posteriormente el Tratado; un territorio en el que originariamente se aplicaba al Tratado, con el tiempo pasa a ser excluido de

esa aplicación). Pues bien, de todas estas posibilidades se ha hecho uso en relación con los Tratados comunitarios. Y muy especialmente, y es por ello por lo que a nosotros nos interesa, en relación con los territorios que, al igual que sucede con las regiones ultraperiféricas, se encuentran alejados del Continente europeo.

En efecto, el primero de los Tratados comunitarios –con el que se constituyó la CECA– dispuso en 1951 que su ámbito de aplicación lo constituirían todos los territorios *europeos* sometidos a la "soberanía" o –en clara referencia a la situación del Sarre– "jurisdicción" (referido, concretamente, a las relaciones exteriores) de los Estados signatarios; pero no a los territorios *no europeos* , aun cuando sí se recogían ciertas previsiones acerca de la extensión –a los demás Estados miembros (EE.MM.)– del trato preferencial que en los territorios no europeos sometidos a la jurisdicción de un EM pudiese disfrutar dicho EM⁷.

⁵ Un amplio estudio de todas estas posibilidades aparece ampliamente recogido y sistematizado en el trabajo: SOBRINO HEREDIA, J.M.: *La acción exterior de la Comunidades Autónomas. Especial referencia a Galicia*, Fundación Galicia Europa, 2001. Y, concretamente, sobre la situación procesal de las regiones ante los tribunales de la UE: SOBRIDO PRIETO, M.: *Las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas*, Tirant lo blanch, Valencia, 2003.

⁶ Art. 29 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados (1969): "Un Tratado será obligatorio para cada una de las partes por lo que respecta a la totalidad de su territorio, salvo que una intención diferente se desprenda de él o conste de otro modo".

⁷ Art. 79 del Tratado CECA (1951): "El presente Tratado será aplicable a los **territorios europeos** de las Altas Partes Contratantes. Se aplicará también a los **territorios europeos cuyas relaciones exteriores** asuma un Estado signatario; por lo que respecta al Sarre, un canje de cartas entre el Gobierno de la República Federal de Alemania y el Gobierno de la República Francesa ha sido incorporado como Anexo al presente Tratado. Cada Alta Parte Contratante se compromete a hacer extensivas a los demás Estados miembros las medidas preferenciales de que disfruta,

Una exclusión –la de los territorios no europeos– a la que en 1957 renuncian los Tratados constitutivos de la CEEA y de la CEE. Y es que, aun sin olvidar la importancia que en aquellos momentos tenían el carbón y el acero, y que condujeron –al igual que sucedió con la energía atómica– a un tratamiento específico⁸, lo cierto es que muchas de las diferencias entre el Tratado de 1951 y los de 1957 obedecen a una estrategia. Así, al igual que la ampliación del objeto material⁹ que significa el TCEE respecto al TCECA puede enmarcarse en la estrategia del “paso a paso”¹⁰ ideada para garantizar el éxito de un proyecto tan ambicioso, la ampliación que en 1957 se produce respecto al territorio comunitario trae causa de la estrategia de “discreción y rapidez” que caracterizó el nacimiento de la CECA: la prisa por concretar las propuestas de integración antes

de que resultasen inviables llevó en 1951 a prescindir de todas las cuestiones que –como era el caso de la inclusión de los territorios no europeos– pudiesen complicar o retrasar el proceso¹¹. Prevención que, en cambio, no se tuvo en 1957. De modo que al constituirse la CEEA y la CEE no se obvió el hecho de que la mayor parte de los Estados signatarios contaban con territorios de ultramar sujetos a su jurisdicción. Y es que aunque algunas de las colonias de estos Estados –así buena parte de las francesas¹²– habían logrado recientemente la independencia cuando se firmaron los Tratados de 1957, muchas no lo harían hasta años después, de modo que tales territorios conformaban entonces un grupo bastante considerable de territorios. Circunstancia que se tradujo, por lo que respecta a la CEEA¹³, en una ampliación del territorio comunitario a tales terri-

respecto del carbón y del acero, en los territorios no europeos sometidos a su jurisdicción”; la letra negrilla es nuestra; el texto del Tratado CECA en su versión de 1951 puede consultarse en lengua española en la página web de la UE (<http://europa.eu.int>). La expresión “territorios europeos cuyas relaciones exteriores asuma un Estado signatario” fue incluida para referirse al Sarre ya que esta región, que desde 1957 ha vuelto a reintegrarse en Alemania, estaba en estos momentos bajo jurisdicción –que no soberanía– francesa. De hecho, la razón de ser del canje de notas entre Francia y Alemania al que hace referencia el art. 79 TCECA es la de aclarar que la firma del TCECA no significa el reconocimiento, por parte de Alemania, del Sarre como territorio francés.

⁸ Como señala CERVERA VALTERRA: (“La disolución de la CECA”, *Revista de Derecho comunitario europeo*, n.º 12, 2002, p. 394), se constituyeron dos organizaciones *específicas*, la CECA y la CEEA, y una *genérica*, la CEE.

⁹ La CEE suponía una ampliación del planteamiento inicial extendiendo ese mercado común del carbón y del acero que significaba la CECA, no sólo a todos los demás productos (libre circulación de mercancías) sino también a los demás elementos de la cadena productiva (libre circulación de trabajadores, libertad de establecimiento, libre circulación de capitales).

¹⁰ Declaración Schuman: “*Europa no se hará de golpe ni en una construcción de conjunto: se hará mediante realizaciones concretas, creando primero una solidaridad de hecho...*”; declaración elaborada por Jean Monnet y emitida por Robert Schuman el 9 de mayo de 1950.

¹¹ *Vid.* IZQUIERDO SANS: *Gibraltar...*, *cit.*, pp. 120-121.

¹² Siria (1945). Libia (1945). Indochina (1954; desde entonces: Camboya, Laos y Vietnam). Marruecos (1956). Túnez (1956).

¹³ Art. 198 TCEE (1957): “*Salvo disposición en contrario, el presente Tratado se aplicará a los territorios europeos de los Estados miembros y a los territorios no europeos sometidos a su jurisdicción. Se aplicará también a los territorios europeos cuyas relaciones exteriores asuma un Estado miembro*”; la letra negrilla es nuestra; el texto del Tratado CEEA en su versión de 1957 puede consultarse en lengua española en la página web de la UE (<http://europa.eu.int>).

torios; y por lo que se refiere a la CEE¹⁴, en un doble régimen. En primer lugar, Argelia y los territorios franceses de ultramar con consideración de “Departamento” (Guadalupe, Guayana francesa, Martinica y Reunión; en adelante, DUM) sí pasaron a ser tratados –aun con ciertas particularidades– como territorio comunitario¹⁵. En segundo lugar, y dado que los países y territorios de ultramar (en adelante, PTUM) mantenían vínculos especiales con la Metròpoli, los problemas jurídicos que plan-

teaba la convivencia de varios mercados comunes se trató de salvar con un régimen de asociación¹⁶. Además, teniendo en cuenta que el TCEE era necesariamente para el TCECA una referencia importante, esta diferencia en la aplicación territorial de ambos Tratados fue tratada en el propio TCEE como una cuestión a resolver¹⁷.

De modo que a partir de 1957 –y con las precisiones que acabamos de apuntar– el territorio comunitario se com-

¹⁴ Art. 227 TCEE (1957): “1.– El presente Tratado se aplicará al Reino de Bélgica, a la República Federal de Alemania, a la República Francesa, a la República Italiana, al Gran Ducado de Luxemburgo y al Reino de los Países Bajos. 2.– Por lo que respecta a Argelia y a los departamentos franceses de Ultramar, las disposiciones generales y particulares del presente Tratado relativas a: –la libre circulación de mercancías; la agricultura, con exclusión del apartado 4 del artículo 40;– la liberalización de los servicios; –las normas sobre la competencia; –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. 3.– Los países y territorios de Ultramar, cuya lista figura en el Anexo IV del presente Tratado, estarán sometidos al régimen especial de asociación definido en la Cuarta Parte. 4.– Las disposiciones del presente Tratado se aplicarán a los Territorios europeos cuyas relaciones exteriores asuma un Estado miembro”; la letra negrilla es nuestra; el texto del Tratado CEE en su versión de 1957 puede consultarse en lengua española en la página web de la UE (<http://europa.eu.int>).

¹⁵ Pueden consultarse, entre otros, JANUS: *Les Départements...*, cit. SOBRINO HEREDIA, J.M.: “La Comunidad Económica Europea y los Departamentos y territorios de Ultramar”, *RIE*, nº 8, pp. 433-448.

¹⁶ Art. 131 TCEE (1957): “Los Estados miembros convienen en asociar a la Comunidad los países y territorios no europeos que mantienen relaciones especiales con Bélgica, Francia, Italia y Países Bajos. Dichos países y territorios, que en lo sucesivo se denominarán ‘países y territorio’, se enumeran en la lista que constituye el Anexo IV del presente Tratado”. Anexo IV al Tratado CEE (1957): “África occidental francesa, que comprende: Senegal, Sudán; Guinea, Costa de Marfil, Dahomey, Mauritania, Níger y Alto Volta; Africa ecuatorial francesa, que comprende: el Congo Medio, Ubangui-Chari, el Cahd y Gabon; San Pedro y Miquelón, el Archipiélago de la Comoras, Madagascar y dependencias, Costa francesa de las Somalíes, Nueva Caledonia y dependencias, Establecimientos franceses de Oceanía, Tierras australes y antárticas; República autónoma del Togo; Territorios del Camerún bajo administración fiduciaria francesa; Congo belga y Ruanda Urundi; Somalia bajo administración fiduciaria italiana; Nueva Guinea neerlandesa”.

¹⁷ Bajo el título “Protocolo sobre el régimen aplicable a los productos de competencia de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero respecto a Argelia y los Departamentos de ultramar de la República Francesa”, uno de los Protocolos del TCEE (1957) dispuso lo siguiente: “Las ALTAS PARTES CONTRATANTES, CONSCIENTES de que las disposiciones del Tratado relativas a Argelia y a los departamentos de Ultramar de la República Francesa plantean el problema del régimen aplicable, respecto a Argelia y de dichos departamentos, a los productos previstos en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, DESEOSAS de buscar una solución apropiada, en armonía con los principios de ambos Tratados, RESOLVERAN este problema, con un espíritu de colaboración recíproca, en el más breve plazo posible, y, a más tardar, al efectuar la primera revisión del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero”.

ponía de territorio europeo y territorio de ultramar. Resultando, además, que ambos se verían ampliados con las sucesivas

adhesiones: Reino Unido, Irlanda y Dinamarca (1973)¹⁸; Grecia (1981)¹⁹; España y Portugal (1986)²⁰; Suecia, Finlandia y

¹⁸ El acta relativa a la adhesión a las CC.EE. de Dinamarca, Irlanda, Noruega (que finalmente no se adhirió) y Reino Unido aparece publicada en el *DOCE* L 73, de 27 de marzo de 1972; puede consultarse en la página web de la UE (<http://europa.eu.int>). Prescindiendo de Noruega, las particularidades que se introducen en relación con la aplicación territorial se refieren al Reino Unido y, en menor medida, a Dinamarca. –*REINO UNIDO*– Haciendo uso de la fórmula del art. 227.4 TCEE (“territorios europeos cuyas relaciones exteriores asuma un Estado miembro”), Gibraltar, las Islas del Canal (también conocidas como Islas anglonormandas) y la Isla de Man fueron considerados territorio comunitario; aunque fueron sujetas a unas condiciones especiales de aplicación. A Gibraltar se le reconoció un Estatuto especial (vid., entre otros: IZQUIERDO SANS: *Gibraltar...*, cit.). Y la aplicación de los Tratados respecto a las Islas del Canal y la Isla de Man (Protocolo nº3 del Acta de Adhesión) fue objeto de importantes restricciones. Por su parte, las zonas de soberanía del Reino Unido en Chipre fueron excluidas de la aplicación del TCEE (art. 26.3.c del Acta de adhesión). Y, finalmente, todos los territorios de ultramar bajo control británico fueron –a excepción de Hong Kong (art. 26.2 Acta de adhesión)– incluidos en el anexo IV a efectos de la aplicación de la Cuarta Parte del TCEE (art. 24 Acta de adhesión): Condominio franco-británico de las Nuevas Hébridas; Bahamas; Bermudas; Brunei; Estados asociados del Caribe (Antigua; Dominica; Granada; Santa Lucía; San Vicente; San Cristóbal; Névis; Anguila); Honduras británica; Islas Caimán; Islas Malvinas (en inglés, Islas Falkland) y dependencias (advertimos que desde 1985 la denominación de las dependencias de las Islas Malvinas es: Georgia del Sur y las islas Sandwich del Sur); Islas Gilbert y Ellice; Islas de la Línea meridionales y centrales; Islas Salomón; Islas Turcas y Caicos; Islas Vírgenes británicas; Montserrat; Pitcairn; Santa Elena y sus dependencias; las Seychelles; Territorio antártico británico; Territorios británicos del Océano Índico (archipiélago de Chagos y la isla de Diego García). –*DINAMARCA*– En cuanto a las Islas Feroe, de haberse incorporado al territorio comunitario habría sido haciendo uso de la fórmula del art. 227.4 TCEE (“territorios europeos cuyas relaciones exteriores asuma un Estado miembro”); sin embargo, tal y como dispuso el art. 26.3 del Acta de adhesión por el que se introducía un nuevo párrafo 5º en el art. 227.3 TCEE, en las Islas Feroe no se aplicaría el TCEE (las relaciones con las Islas Feroe aparecen recogidas en el Protocolo nº2 del Acta de adhesión). Además, tal y como dispone el Protocolo nº4 del Acta de adhesión, se previeron ciertas condiciones especiales respecto a Groenlandia; si bien lo que realmente debemos destacar respecto a Groenlandia es su retirada por deseo propio (como consecuencia del resultado –el 52% votó por la salida– de un referéndum convocado en 1982 a estos efectos en Groenlandia, Dinamarca aceptó y posibilitó la retirada de Groenlandia de las CC.EE.). Desde entonces, y en virtud del Tratado de retirada de 13 de marzo de 1984 (conocido como Tratado de Groenlandia y publicado en el *DOCE* L 29, de 1 de febrero de 1985, p. 1), se concedió a Groenlandia el estatuto aplicable a los PTUM asociados a la Comunidad.

¹⁹ El acta relativa a la adhesión a las CC.EE. de Grecia aparece publicada en el *DOCE* L 291, de 19 de noviembre de 1979; puede consultarse en lengua española en la página web de la UE (<http://europa.eu.int>).

²⁰ El acta relativa a la adhesión a las CC.EE. de España y Portugal aparece publicada en el *DOCE* L 302, de 15 de noviembre de 1985; puede consultarse también en la página web de la UE (<http://europa.eu.int>). Las particularidades que se introducen en relación con la aplicación territorial se refieren a Canarias, Ceuta y Melilla por lo que respecta a España; y a Azores y Madeira por lo que respecta a Portugal. –*ESPAÑA*– En cuanto a las Islas Canarias y a Ceuta y Melilla, en el Acta de adhesión (arts. 25, 155 y Protocolo nº2) se dispuso que una serie de importantes disposiciones no serían aplicables a estos territorios; excepción que en cualquier momento podría ser revocada sí, a petición de España, así lo decidía por unanimidad el Consejo. Además, se contemplaba la posibilidad de adoptar medidas para la adaptación del régimen aplicable a estos territorios, si así se estimaba necesario. Véase, asimismo, la “Declaración común sobre el Protocolo nº2 sobre las Islas Canarias y Ceuta y Melilla” aneja al Acta de adhesión. Sobre el tema de estos territorios en las negociaciones de adhesión pueden consultarse, entre otros, los trabajos de GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E.: “La adhesión de España a las Comunidades Europeas: estado actual de las negociaciones”, *RIE*, 1980, nº7, pp. 1029-1041; vid. pp. 1033-1035; “Las negociaciones de adhesión de España a las Comunidades Europeas. Septiembre 1980-diciembre 1981”, *RIE*, 1982, nº9, pp. 87-100, vid. pp. 95; “España-CEE: las negociaciones de adhesión a lo largo de 1982”, *RIE*, 1983, nº10, pp. 95-114; vid. pp. 111, 113; “Canarias, Ceuta y Melilla ante la CEE”, *Documentación Administrativa*, 1983, nº197, pp. 185-208; “Las negociaciones de adhesión de España a las Comunidades Europeas: enero 1983-marzo 1984”, *RIE*, 1984, nº11, pp. 477-497, vid. pp. 490, 492-493; “Las negociaciones de adhesión de España a las Comunidades Europeas desde abril de 1984 hasta su conclusión”, *RIE*, 1985, nº12, pp. 439-464, vid. pp. 458-459. –*PORTUGAL*– En el Título II del acta de adhesión –que es donde se recogen las

Austria (1995)²¹. Las Comunidades iniciales, de seis Estados, pasaron a estar integradas desde 1995 por quince Estados. Nueve Estados de los cuales alguno limitó totalmente (Reino Unido respecto a sus zonas de soberanía en Chipre; Dinamarca en cuanto a las Islas Feroe y, años después, también respecto a Groenlandia) o parcialmente (Reino Unido en relación con las Islas Man y del Canal y, en menor medida, respecto a Gibraltar; España, en cuanto a las Islas Canarias, Ceuta y Melilla; Portugal, respecto a Azores y Madeira; Finlandia, con referencia a las Islas Åland), la aplicación de los Tratados por lo que respecta a parte de sus territorios. Resultando además que en el momento de adherirse el Reino Unido, este Estado contaba con una serie de colonias que –a excepción de Hong Kong– fueron asimila-

das a los demás PTUM a los que se les reconocía un régimen especial de asociación; relación de territorios a la que vino a añadirse Groenlandia tras su retirada de las CC.EE.

De modo que dejando a un lado los territorios sujetos a la jurisdicción o soberanía de un EM a los que, o no se les aplican los Tratados comunitarios, o se les aplican íntegramente, nos encontramos con una serie de territorios que se incorporan a las CC.EE. bajo el “paraguas” de unas condiciones especiales en virtud de las cuales no se les aplican ciertas disposiciones y/o se prevé la posibilidad de adoptar medidas especiales; tal y como ocurre, a título indicativo, con el régimen fiscal y tributario. Son territorios que por estar “aislados”²² del resto del territorio del Es-

disposiciones relativas a las modificaciones en la aplicación territorial de los Tratados– la única alusión a Portugal es la contenida en el art. 24 al referirse a la nueva redacción –que incluye ya a España y Portugal– del art. 227 TCEE. Sin embargo, como se advierte en la Declaración 2ª aneja al Acta final (Declaración común sobre el desarrollo económico y social de las regiones autónomas de Azores y Madeira), sí se adoptaron disposiciones específicas sobre estas regiones en los Instrumentos de adhesión; especialmente en materia fiscal (*vid.* Anexo.I.V.2 del Acta de adhesión). *Vid.*, entre otros, DESANTES, M.; POCKARD, S.; WILLIAMS, L.: *España y Portugal en las Comunidades Europeas. El Tratado de adhesión y los intercambios comerciales*, 1987.

²¹ El acta relativa a la adhesión a las CC.EE. de Noruega (que, de nuevo, no se adhirió), Austria, Finlandia y Suecia aparece publicada en el *DOCE* C 241, de 29 de agosto de 1994; asimismo, puede consultarse en la página web de la UE (<http://europa.eu.int>). Prescindiendo de Noruega, las particularidades que se introducen en relación con la aplicación territorial se refieren a Finlandia. –*FINLANDIA*– Por lo que respecta a las Islas Åland, en el art. 28 del Acta de adhesión se dispuso que en los Tratados comunitarios se añadiría un apartado (art. 227.5.d TCE, 79.d CECA, 198.e TCEEA) en el que se dispondría la no aplicación del Tratado a las Islas Åland pero con la posibilidad por parte de Finlandia de disponer lo contrario: “*El presente Tratado no se aplicará a las Islas Åland. Sin embargo, el Gobierno de la República de Finlandia, por medio de una declaración depositada al ratificar el presente Tratado ante el Gobierno de la República Italiana podrá notificar que el presente Tratado será aplicable a las Islas Åland con arreglo a lo dispuesto en el Protocolo nº 2 del Acta relativa a la adhesión (...)*”. Una previsión parecida a la establecida respecto a las Islas Feroe, pero Finlandia, a diferencia de Dinamarca, sí depositó dicha Declaración; por ello, con ocasión de la siguiente reforma de los Tratados constitutivos (Tratado de Amsterdam, 1997) el citado apartado fue sustituido por el texto siguiente: “*Las disposiciones del presente Tratado se aplicarán a las Islas Åland, de conformidad con las disposiciones del Protocolo nº 2 del Acta relativa a la adhesión (...)*”.

²² La mayor parte de estos territorios son islas; así, Martinica, Guadalupe, Reunión, Isla de Man, Islas del Canal, Canarias, Azores, Madeira, Islas Åland; e incluso de alguna manera también podríamos citar a Gibraltar puesto que aunque no es una isla, el Reino Unido sí es un archipiélago. Y por lo que respecta tanto a la Guayana como a Ceuta y Melilla, son territorios situados en otro continente (América y África, respectivamente). De modo que aunque no todos los territorios son islas, lo que sí es cierto es que todos ellos están separados por mar del territorio del Estado al que pertenecen o del cual dependen.

tado del que forman parte o dependen, recibían por parte de dicho Estado un trato especial que se ha hecho valer a la hora de negociar la adhesión a las CC.EE.; así:

- *DUM* y (hasta 1962) *Argelia*. Desde un principio se estableció que en estos territorios se aplicaría todo el Tratado pero, una serie de disposiciones se aplicarían de manera inmediata, mientras que otras lo serían en el plazo de dos años. Período que se concedía para la adopción de medidas especiales. Y ¿qué significaba eso? Pues durante esos dos años en los que tales disposiciones no se aplicaban, el Consejo (a unanimidad y previa propuesta de la Comisión) tenía tiempo de reflexionar sobre el modo en que debían aplicarse esas otras disposiciones; esto es, sobre las especiales condiciones a las que, de acuerdo con las necesidades de esos territorios, debían sujetarse la aplicación de dichas disposiciones. Período de dos años que, una vez agotado, imponía necesariamente la aplicación de dichas disposiciones pero que sin embargo –y como aclaró el propio TJCE²³– no acababa con la posibilidad de seguir adoptando medidas específicas a fin de responder a las necesidades de es-

tos territorios. Esto es, la verdadera concesión no radicaba tanto en la “inaplicación” de ciertas disposiciones (que sólo duraba dos años) como en la posibilidad de “adaptar” su aplicación. ¿Y cuáles son tales disposiciones respecto a las cuales pueden adoptarse medidas específicas? En realidad, se definieron de manera negativa: todas aquellas disposiciones del Tratado que no fuesen de aplicación inmediata. Disponiéndose que de aplicación inmediata serían las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías, a la agricultura (con exclusión del art. 40.4 TCEE), a la liberalización de los servicios, a las normas sobre la competencia, a las medidas de salvaguardia previstas en los arts. 108, 109 y 226 TCEE y a las Instituciones.

- *Gibraltar*. No se le aplican las disposiciones comunitarias ni de armonización de legislaciones relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios, ni de Política agrícola común; aunque se prevé la posibilidad de derogar este régimen (Decisión del Consejo por unanimidad y a propuesta de la Comisión). Además, “implícitamente”²⁴ se le excluye del territorio aduanero común.

²³ St. de 10 de octubre de 1978, *H. Hansen jun. & O. C. Balle GmbH & Co./Hauptzollamt de Flensburg*, 148/77, *Rec.* p. 1787; aptdos. 8-10.

²⁴ Al referirse a los territorios que se incorporan al territorio aduanero comunitario sólo se cita el “*territorio del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, así como las Islas Anglonormandas y la Isla de Man*”; la condición de Gibraltar (territorio colonial distinto del territorio británico) lleva a no entender incluido a Gibraltar. *Vid.* Anexo 4 del Acta de adhesión.

- *Isla de Man e Islas del Canal*. La inaplicación es tal que quizá sea más apropiado referirnos a las disposiciones que sí se les aplican: las relativas a la unión aduanera y a determinados aspectos de la Política agrícola²⁵.
- *Canarias; Ceuta y Melilla*. Dada su situación jurídica dentro del territorio español, pues se encontraban fuera del espacio aduanero nacional y contaban con un régimen fiscal especial, España trató desde el principio de negociar unas condiciones especiales²⁶; y así fue cómo finalmente logró excluir estos territorios tanto del territorio aduanero comunitario (aunque sí se reconoció que se beneficiarían –con sujeción a ciertas condiciones– de la exención de los derechos de aduana) como de la aplicación del IVA. Además, se dispuso la inaplicación de la Política agrícola común y de la Política pesquera común (exclusión compatible con la adopción de medidas comunitarias estructurales a favor de estos territorios en el sector de la agricultura y la pesca). Un régimen restrictivo pero abierto al cambio: si España (iniciativa del Estado español) contaba con el apoyo de los demás EE.MM. (Consejo por unanimidad), podría ser modificado en cualquier momento.
- *Azores y Madeira*. Además de insistir en su condición de regiones desfavorecidas a efectos de tenerlo en cuenta en las acciones comunitarias cuyo objetivo sea, precisamente, el de reducir las diferencias regionales, lo realmente característico es la adopción de disposiciones específicas sobre estos territorios; siendo las más destacadas las adoptadas en materia fiscal (posibilidad de aplicar el IVA con tipos dispositivos más bajos; posibilidad de asimilar al transporte internacional –a efectos de poder aplicarles las correspondientes excepciones de IVA– el transporte tanto entre estas islas como entre estas islas y el continente).
- *Islas Åland*. Las particularidades que caracterizan la aplicación de los Tratados en estos territorios son de dos tipos. Por un lado, se permitió el mantenimiento de ciertas disposiciones que establecen que todas aquellas personas físicas o jurídicas que no tengan la vecindad civil de las Islas estarán sujetas a una serie

²⁵ De hecho, algún autor la califica de “Estatuto especial de cuasi-exclusión”. Así, DIEZ-HOCHLEITNER, J. y MARTÍNEZ CAPDEVILA, C.: *Derecho de la Unión Europea. Textos y comentarios*, Madrid, 2001, pp. 422, nota al art. 299.6 CE.

²⁶ El hecho de reconocer un régimen especial para Canarias, Ceuta y Melilla complicaba el proceso y –como señaló en su momento la doctrina– si se negoció así no fue en atención a las condiciones políticas, económicas o socioculturales de estos territorios (pues con este criterio posiblemente hubiesen sido otras las regiones españolas elegidas), sino en atención al especial régimen (territorios aduaneros exentos y especialidades fiscales) del que venían disfrutando históricamente. GONZÁLEZ SÁNCHEZ: “Canarias...”, *cit.*, *vid.* pp. 185-186. DE LA RIVA GARRIGA, F.J.: “La política fiscal y su incidencia para España”, *DA*, 1984, nº202, pp. 65-103, *vid.* pp. 81-82.

de restricciones tanto para la adquisición y posesión de inmuebles como para el establecimiento y prestación de servicios. Y, por otro lado, se excluyó a las Islas Åland de la aplicación territorial de las disposiciones comunitarias en materia de armonización de las legislaciones de los EE.MM. relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios, a los impuestos especiales y a otras formas de fiscalidad indirecta. Si bien esta segunda excepción, incluida con el objeto de mantener una economía viable en las Islas, se admitía por entender que no tendría repercusiones negativas ni en los intereses de la Unión ni en sus políticas comunes; de modo que se advertía que si esta excepción dejaba de estar justificada, se adoptarían las medidas oportunas.

II. DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO A LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL: LA LOCALIZACIÓN JURÍDICA DE LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS EN EL MARCO COMUNITARIO

Ahora que conocemos en qué condi-

ciones se incorporaron estas regiones al territorio comunitario, el siguiente paso es el relativo a las "otras" condiciones que se han ido definiendo a lo largo de todos estos años.

A) LAS RELACIONES DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Aunque los DUM eran territorios *integrados* y los PTUM eran territorios *asociados*, la actitud comunitaria hacia ellos ("cooperación al desarrollo") era similar. Y, por ello, aunque el régimen al que estaban sujetos era distinto (régimen comunitario común para los DUM; régimen de asociación para los PTUM), se previó para ambos la creación de un mismo instrumento financiero: el Fondo Europeo de Desarrollo (en adelante, FED)²⁷. Pero a estos dos grupos (DUM y PTUM) se vino a añadir con el tiempo un tercero: los países EAMA (Estados Africanos y Malgache) y, luego, los Estados ACP (África, Caribe y Pacífico); integrado, en parte, por Estados que antes pertenecían a los PTUM. Y es que muchos de los territorios que fueron incluidos en el Anexo IV del Tratado CEE consiguieron años después la independencia²⁸, un cambio que llevaba a ambas par-

²⁷ El "Convenio de aplicación sobre la asociación de los países y territorios de ultramar a la Comunidad", celebrado —en cumplimiento del art. 136 TCEE— para concretar el contenido de la asociación con los PTUM disponía en su art. 16 que "*Las disposiciones contenidas en los artículos 1 a 8, ambos inclusive, del presente Convenio serán aplicables a Argelia y a los departamentos de Ultramar*". En el art. 1 se preveía la creación de un Fondo de Desarrollo para los Países y Territorios de Ultramar, mientras los arts. 2-7 eran también de tipo financiero (proyectos a financiar, determinación de las cantidades...). El art. 8, en cambio, se refería al derecho de establecimiento.

²⁸ —FRANCIA— Argelia (1962). África occidental francesa, que comprendía Senegal (1960), Sudán francés (1960; desde entonces se conoce como Mali), Guinea francesa (1958), Costa de Marfil (1960), Dahomey (1960; desde 1975 se conoce como Benin), Mauritania (1961), Níger (1960) y Alto Volta (1960; desde 1982 se conoce como Burkina Faso). África ecuatorial francesa, que comprendía el Congo Medio (1960; desde entonces, República del

tes (los nuevos Estados y la CE) a un replanteamiento de la situación. Por un lado, los nuevos Estados podían rechazar la situación que hasta ese momento los Estados coloniales habían decidido por ellos ("asociación otorgada"); si bien, tras hacer balance, concluyeron que deseaban continuar con un régimen parecido, aunque esta vez de asociación libremente negociada. Y por otro lado, la Comunidad pasaba de tratar con territorios dependientes de los EE.MM. a tratar con terceros Estados; un cambio con repercusiones no sólo jurídicas (si hasta ahora la base jurídica eran los arts. 131-136 TCEE, ahora pasa a ser el art. 238 TCEE²⁹) sino también de planteamiento. Pero la actitud de la Comunidad para con estos territorios continuó siendo la misma: al igual que el régimen establecido en la cuarta parte del TCEE³⁰,

los acuerdos que se concluyeron con estos Estados sólo buscaban, inicialmente, ayudarlos; y, de hecho, fue así como se iniciaron las Relaciones de cooperación al desarrollo de la Comunidad. Unas relaciones que se apoyaron primero en los Convenios de Yaundé I (1963) y Yaundé II (1969), más tarde en los cuatro sucesivos Convenios de Lomé de cooperación entre los Estados ACP y la CEE/CE (1975, 1979, 1984, 1989), y actualmente en el Acuerdo de asociación entre los Estados ACP y la CE de Cotonú, que sigue ocupando dentro de la aproximación de la UE al desarrollo un espacio aparte del definido por la Política de cooperación al desarrollo. Pues bien, estas relaciones, en la medida en que surgieron a partir del modelo de relación establecida con los PTUM, también empezaron a financiarse con el FED³¹.

Congo), Ubangui-Chari (1960, desde 1958, República centroafricana), Chad (1960) y Gabón (1960). Archipiélago de la Comoras (1975). Madagascar (1960). Costa francesa de las Somalías (1977; actualmente Djibouti). República autónoma del Togo (1960). Camerún (1960). –BELGICA– Congo belga (1960, Zaire; desde 1997, República Democrática del Congo). Ruanda-Urundi (1962; Ruanda y Burundi). –HOLANDA– Nueva Guinea holandesa (desde 1963 es una región –Irian Jaya– de Indonesia). Surinam (1975, actualmente Suriname). –ITALIA– Somalia (1960; se unió con la Somalia británica para formar Somalia). –REINO UNIDO– Condominio franco-británico de las Nuevas Hébridas (desde 1980, Vanuatu); Bahamas (1973); Brunei (1984); Antigua (desde 1981, Antigua y Barbuda); Dominica (1978); Granada (1974); Santa Lucía (1978); San Vicente (1979); San Cristóbal-Névis (1983); Honduras británica (desde 1973 se denomina Belice; desde 1981 es independiente); Islas Gilbert (desde 1979, Kiribati) y Ellice (desde 1978, Tuvalu); Islas de la Línea meridionales y centrales (desde 1979 las Islas de la Línea conforman –junto con las Islas Gilbert y las Islas Phoenix– la República de Kiribati); Islas Salomón (1978); Islas Seychelles (1976).

²⁹ Art. 238 TCEE: "*La Comunidad podrá celebrar con un tercer Estado, una unión de Estados o una organización internacional acuerdos que establezcan una asociación que entrañe derechos y obligaciones recíprocos, acciones comunes y procedimientos particulares. Tales acuerdos serán concluidos por el Consejo, que decidirá por unanimidad, previa consulta a la Asamblea. Cuando estos acuerdos impliquen enmienda al presente Tratado, estas últimas deberán ser previamente adoptadas según el procedimiento previsto en el art. 236 CE*". Sobre los aspectos jurídicos que planteaba la renovación de la asociación pueden consultarse, entre otros, MEGRET, J.; WAELBROECK, M.; LOUIS, J.V.; VIGNES, D.; DEWOST, J.L.: «La Convention de Lomé», en *Le droit de la communauté économique européenne*, vol. 13, pp. 78-85. SOBRINO HEREDIA, J.M.: *Las relaciones de cooperación para el desarrollo CEE-Estados ACP*, Santiago de Compostela, 1985.

³⁰ Art. 131 TCEE: "*(...) El fin de la asociación será la promoción del desarrollo económico y social de los países y territorios, así como el establecimiento de estrechas relaciones económicas entre éstos y la Comunidad en su conjunto*".

³¹ Y ello hasta el punto de marcar, con su evolución, las fases del FED. Primer FED: 1959-1964. Segundo FED: 1964-1970 (Convenio de Yaundé I). Tercer FED: 1970-1975 (Convenio de Yaundé II). Cuarto FED: 1975-1980 (Convenio de Lomé I). Quinto FED: 1980-1985 (Convenio de Lomé II). Sexto FED: 1985-1990 (Convenio de Lomé III).

Por todo esto, cuando en los años 60 y 70 los distintos territorios comunitarios sujetos a un régimen especial (DUM, Gibraltar, Isla de Man e Islas del Canal) no parecían tener mucho en común, la conexión más cercana a los DUM se presentaba con los PTUM y los países ACP. Y ello por evidentes razones geográficas y de tradición pero, también, porque antes de existir una política comunitaria regional el “apoyo regional” de la Comunidad a los DUM se articulaba a través del FED, instrumento financiero de la cooperación al desarrollo. Y por ello creemos que es importante destacar, a efectos de la futura formación del grupo de “Regiones ultraperiféricas”, su paso del grupo de “regiones en vías de desarrollo” (Relaciones de cooperación al desarrollo) al grupo de “regiones comunitarias desfavorecidas” (Cohesión económica y social).

No será hasta mediados de los años ochenta cuando se incorporen territorios (Canarias; Azores y Madeira) que por su lejanía, no ya del territorio nacional (España y Portugal, respectivamente) sino del territorio comunitario, presenten esa nota común con los DUM –la ultraperiferia– que terminará definiéndolos como grupo propio. Y, sin embargo, años antes los DUM habían pasado de beneficiarse del FED a beneficiarse del FEDER.

Ultraperiféricos eran también los

PTUM y los países ACP; ultraperiféricos “comunitarios”, sin embargo, sólo lo serán, además de los DUM, Canarias, Azores y Madeira.

B) LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

La realidad de las RUP va a resultar fortalecida por el tratamiento que a las mismas les reserva una política comunitaria que, inspirada en el principio de solidaridad, pretende que el proceso de integración comunitario no agrave los desequilibrios regionales sino que, por el contrario, favorezca el crecimiento de las regiones más deprimidas. Ahora bien, cuando se concibe el proyecto comunitario, sus miembros pensaron que el funcionamiento de ese mercado común cuya puesta en marcha preparaban acabaría con las diferencias existentes entre los distintos territorios; unas diferencias que, salvo en el caso de los DUM franceses (y por ello los remitirían al futuro FED) y el Mezzogiorno italiano, tampoco eran significativas. En consecuencia, salvo admitir la desigualdad regional como criterio para la admisión de ayudas públicas estatales³² y disponer que los DUM podrían beneficiarse del FED, en los Tratados fundacionales no se previó inicialmente ningún mecanismo específico para acabar con las diferencias regionales.

Séptimo FED: 1990-1995 (Convenio de Lomé IV). Octavo FED: 1995-2000 (Convenio de Lomé IV y su revisión). Noveno FED: 2000-2005 (Convenio de Cotonú).

³² Art. 92 TCEE.

Sin embargo, en la década de los setenta, cuando ya resultaba evidente que el libre mercado no corregía por sí sólo esas diferencias, la Comunidad reaccionó con la creación de un instrumento financiero³³. Si en el TCEE se había previsto ya la constitución de dos fondos como apoyo a la política social (el FSE, efectivamente creado en 1960) y a la política agrícola (el FEOGA, efectivamente creado en 1962)³⁴, en 1975 se creó, acudiendo a la base jurídica prevista para los “olvidos”³⁵, el Fondo Europeo para el Desarrollo Regional (FEDER)³⁶. Un nuevo fondo que, a diferencia de los anteriores, respondía a un enfoque

integrado: frente al tratamiento sectorial de las disparidades regionales por parte del FSE y el FEOGA, el FEDER no se relacionó con ninguna política comunitaria concreta sino que se dirigió al problema regional en sí apoyando las iniciativas nacionales y, en menor medida, las comunitarias³⁷. Enfoque integrado que exigía un esfuerzo de coordinación tanto vertical (con las intervenciones nacionales) como horizontal (entre los propios instrumentos comunitarios). Nació así la Política regional comunitaria³⁸, si bien no sería hasta 1986 cuando, con ocasión de la modificación introducida por el Acta Única Euro-

³³ En realidad, como señala LANDABURU, años antes de que apareciese el FEDER (“*institucionalización de la actuación comunitaria en política regional*”) se había ido haciendo cada vez más evidente la preocupación regional: en 1965 aparece la primera Comunicación sobre política regional; en 1968 se crea la Dirección General de Políticas Regionales; y en 1973 la Comisión elabora –a petición de la Conferencia de Jefes de Estado reunida en París en octubre de 1972– el “Informe sobre los problemas regionales en la Comunidad ampliada” (conocido como Informe Thompson). LANDABURU, E.: *Cuestiones relativas a la política regional dentro del marco de integración económica: algunas lecciones de la experiencia europea*, 1993; puede consultarse el texto en www.cefir.org.uy.

³⁴ En los Tratados fundacionales se habían fijado ya ciertas previsiones de apoyo financiero en relación con determinadas políticas comunitarias (arts. 53.b, 54, 55 y 56.2 TCECA. Arts. 6 A y 46.2.d. TCEEA. Arts. 123 y 40.4.TCEE), sobre todo el TCEE donde se creaba un fondo para las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores (que sería el Fondo Social Europeo; en adelante, FSE) y se preveía la posibilidad de crear uno o más fondos de orientación y de garantía agrícolas (que sería el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola; en adelante, FEOGA).

³⁵ Expresión de HERRERO DE LA FUENTE, A. A.: “La cohesión económica social”, en PELAEZ MARON, J. M.: *Cuestiones actuales de Derecho comunitario europeo*, 1995, p. 93. Nos referimos, por supuesto, al entonces art. 235 TCEE (actual art. 308).

³⁶ Reglamento 724/75 del Consejo, de 18 de marzo de 1975, relativo a la creación de un Fondo Europeo de Desarrollo Regional (DOCE L 73, de 21 de marzo de 1975, p. 1). Modificado en 1984 y 1985 por el Consejo: Reglamento (CEE) 1787/84 (DOCE L 169, de 28 de junio de 1984); Reglamento (CEE) nº 3634/85 del (DOCE L 350, de 27 de diciembre de 1985).

³⁷ EL FEDER nació con el objeto de conceder ayudas a determinadas zonas que establecían los propios EE.MM., consistiendo éstas en una participación en la financiación de programas de inversiones industriales, de servicios o de infraestructuras que figuraban en los programas de desarrollo regional que a tales efectos diseñaba cada E.M. Asimismo, a partir de 1980 se articula la posibilidad de destinar el 5% del presupuesto FEDER a acciones de desarrollo regional netamente comunitarias que se denominan intervenciones *fuera de cuota* por oposición a las intervenciones inicialmente previstas –las de apoyo a los programas nacionales– denominadas *dentro de cuota* y a las que, por tanto, se pasará a destinar a partir de entonces el 95% del presupuesto.

³⁸ Sobre la política regional comunitaria, que actualmente se enmarca en lo que es la cohesión económica y social, entre otros: ORDÓÑEZ SOLÍS, D.: *Fondos estructurales europeos. Régimen jurídico y gestión administrativa*, 1997. VALLE GÁLVEZ, A.: “La configuración jurídica de la cohesión económica y social”, en LÓPEZ ESCUDERO, M. y MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *Derecho comunitario material*, 2000, pp. 341-352.

pea, se recogió en los Tratados³⁹ sentándose, además, las bases de lo que sería la reforma de 1988⁴⁰. Una reforma que no sólo concentraría la financiación comunitaria en torno a unos *objetivos* en los que las RUP ocuparían un lugar preferente sino que, además, permitió a la Comisión proponer *iniciativas* sobre temas que, como la ultraperiferia, revestían un interés comunitario.

1. Las regiones ultraperiféricas y los objetivos de los fondos estructurales

Tanto en esa primera etapa del FEDER como, sobre todo, tras la reforma de 1988,

las regiones ultraperiféricas son reconocidas –junto con otras– como regiones desfavorecidas merecedoras de ayuda comunitaria.

En efecto, en la progresiva concentración geográfica de la que fue objeto la acción del FEDER, los DUM no sólo no fueron excluidos sino que desde el primer momento fueron incluidos en el grupo de regiones menos desarrolladas⁴¹. Y posteriormente, cuando España y Portugal ya formaban parte de las CC.EE., todas ellas (DUM, Canarias, Azores y Madeira) fueron señaladas en 1988 como prioritarias. Presidida la reforma de 1988 por el principio –entre otros– de “concentración”, se procedió a una concepción integral de objeti-

³⁹ Con esta manera de afrontar el problema de las desigualdades regionales, el FEDER marcó el inicio de una nueva estrategia que, sin base específica en los Tratados, se apoyó en una serie de medidas con las que se pretendía conseguir esa necesaria coordinación vertical y horizontal (*vid.*, entre otros, VALLE GÁLVEZ, A.: *La articulación jurídica de la Política Regional Comunitaria: el caso de los Programas Integrados Mediterráneos*, Granada, 1990, pp. 13-40). Pero esta actuación, que se conoce como Política regional comunitaria y que tuvo el acierto de situar la cuestión regional como objetivo en sí misma, no resultaba efectiva; la debilidad de su base jurídica (art. 235 TCEE, actos atípicos y decisiones del Consejo Europeo) no permitió una verdadera actuación concertada, de modo que con ocasión de la revisión de los Tratados que supuso el Acta Única Europea (1986) se le dio un buen impulso: se consolidó el carácter estructural de los fondos estructurales (en el Acta Única Europea se definirán –art. 130 BTCEE– como fondos estructurales tanto el FEDER, que ya lo era, como el FSE y el FEOGA-O, que antes aparecían en el TCEE con un carácter sectorial); se dotó al FEDER de una base jurídica específica (art. 130C TCEE); se pusieron las bases para una intervención coordinada, para una regulación común a todos los fondos (art. 130 D TCEE).

⁴⁰ La reforma de 1988 se produce a través de 5 reglamentos: un Reglamento marco (*DOCE* L 185, de 15 de julio de 1988, pp. 9-20), un Reglamento de coordinación (*DOCE* L 374, de 31 de diciembre de 1988, pp. 1-14) y tres Reglamentos verticales con los que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento-marco para cada uno de los fondos: FEDER, FSE y FEOGA-O (*DOCE* L 374, de 31 de diciembre de 1988, pp. 1-14, 21-24 y 25-28, respectivamente).

⁴¹ En este sentido, recuerda ELIZALDE que mientras el informe Thompson (1973) señalaba –refiriéndose a la Comunidad a nueve miembros– que el 52% del territorio comunitario y el 35% de la población era susceptible de recibir ayuda regional, los posteriores informes y orientaciones de la Comisión fueron reduciendo estos porcentajes; ELIZALDE, J.: “La reforma del FEDER: principios de una auténtica política regional comunitaria”, *RIE*, 1985, nº12, pp. 93-107, *vid.* pp. 98-99. Una reducción que, además, frente a la tradicional división entre regiones centrales y periféricas, distinguía cuatro tipos de regiones de menor a mayor desarrollo. Resultando que en el primer grupo se incluían Irlanda, Irlanda del Norte, el Mezzogiorno, los DUM y –debido a sus especiales características de alejamiento e inhabitabilidad– Groenlandia. CARCELÉN CONESA, M.: “Hacia una política regional común en el marco de la CEE”, *RIE*, 1983, nº10, pp. 475-491; *vid.* p.484. SOBRINO HEREDIA, J.M.: “La reforma del FEDER y las Comunidades Autónomas”, *Movimiento europeo*, nº14, 1986, pp. 9-17.

vos. Y así, si hasta ese momento cada fondo tenía sus propios objetivos, en 1988 se fijaron unos objetivos generales a los que se asociaron los distintos fondos: con los llamados objetivos 1 y 2 se perseguía ayudar a las regiones menos desarrolladas y en declive industrial; con los objetivos 3 y 4 combatir los problemas de paro e inserción profesional; y con el objetivo 5 incidir en las zonas rurales⁴². Y aunque en

1999 fueron reducidos a tres objetivos (regiones menos desarrolladas; regiones con problemas estructurales; territorios con problemas de empleo)⁴³ el primero continuó ocupándose de las regiones menos desarrolladas, que es la categoría en la que siempre han figurado las RUP. Así ha sido en 1988 (período de programación 1989-1993)⁴⁴ pero también en 1993 (período de programación 1994-1999)⁴⁵ y

⁴² *Objetivo 1*: fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas; se asociaba al FEDER, el FSE y el FEOGA-O. *Objetivo 2*: reconvertir las regiones, regiones fronterizas o partes de regiones (incluyendo las cuencas de empleo y los núcleos urbanos) gravemente afectadas por el declive industrial; se asociaba al FEDER y el FSE. *Objetivo 3*: combatir el paro de larga duración; se asociaba al FSE. *Objetivo 4*: facilitar la inserción profesional de los jóvenes; se asociaba al FSE. *Objetivo 5a*: acelerar la adaptación de las estructuras agrarias; se asociaba al FEOGA-O. *Objetivo 5b*: fomentar el desarrollo de las zonas rurales; se asociaba al FEOGA-O, FSE, FEDER. (Reglamento marco, *cit.*; *vid.* p. 11).

⁴³ A los 5 objetivos (de los cuales uno, el quinto, era doble) que se habían marcado en 1988 y 1993 se añadió en 1995 uno más con ocasión de la cuarta ampliación: en el Protocolo sexto del Tratado de adhesión de Austria, Finlandia y Suecia se dispuso que determinadas regiones y zonas de Finlandia y Suecia cuya densidad demográfica era muy baja –y que aparecían citadas en un anexo– pasarían a conformar el llamado objetivo nº6 a efectos de los fondos estructurales. De modo que la reducción que tuvo lugar en 1999 no fue en realidad de 5 a 3 objetivos sino de 6 a 3; dos territoriales (1 y 2) y uno temático (3). Y el primero, al que se le reservan el 70% de los créditos, continúa muy por delante del segundo (11'5%) y del tercero (12'3%). *Objetivo nº 1*: Dando continuidad a lo que era el objetivo 1 pero acogiendo también al hasta entonces objetivo 6, el ahora objetivo nº1 se propuso para fomentar la recuperación de las regiones menos desarrolladas (dotarlas de equipamientos básicos de los que aún carecen y favorecer las inversiones en las empresas con el fin de permitir el despegue de las actividades económicas). *Objetivo nº 2*: Aunando lo que antes eran los objetivos 2 y 5, el ahora objetivo nº2 se propuso para apoyar la reconversión económica y social en las zonas con deficiencias estructurales, ya sean industriales, rurales, urbanas o dependientes de la pesca. *Objetivo nº3*: Asumiendo los que antes eran los objetivos 3 y 4, el ahora objetivo nº3 se propuso para modernizar los sistemas de formación y fomentar el empleo (cubren toda la UE a excepción de las regiones del Objetivo nº 1, pues en ellas las medidas en favor de la formación y del empleo forman parte de los programas de recuperación). *DOCE* L 161, de 26 de junio de 1999; p. 7.

⁴⁴ –ESPAÑA– Nueve de las diecisiete CC.AA. (Andalucía, Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Canarias, Murcia) y las ciudades de Ceuta y Melilla –FRANCIA– DUM, Córcega –GRECIA– La totalidad del país –IRLANDA– La totalidad del país –ITALIA– Abruzos, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Abulia, Cerdeña, Sicilia –PORTUGAL– La totalidad del país –REINO UNIDO– Irlanda del Norte. Anexo al Reglamento marco; *DOCE* L 185, *cit.*, p.20.

⁴⁵ *Segunda reforma de los fondos estructurales. (1993)*. Reglamento marco: *DOCE* L 193, de 31 de julio de 1993, pp. 5-19; Reglamento de coordinación: *DOCE* L 193, de 31 de julio de 1993, pp. 20-33; Reglamentos verticales: *DOCE* L 193, de 31 de julio de 1993, pp. 34-38 (FEDER), 39-43 (FSE), 44-47 (FEOGA-O). *Regiones afectadas por el Objetivo nº1*. Si por lo que respecta a España, Grecia, Irlanda, Portugal e Italia no se produjo ninguna modificación, si las hubo tanto con Francia e Irlanda (ampliación del territorio seleccionado) como con Alemania, Bélgica y Holanda (que esta vez también fueron tenidas en cuenta). –ALEMANIA– Brandenburg; Mecklenburg-Vorpommern; Ost-Berlin; Sachsen; Sachsen-Anhalt; Thuringen –BÉLGICA– Hainaut –FRANCIA– Además de los DUM y Córcega, seleccionados ya en 1988, ahora también se incluyen los distritos de Avesnes, Douai y Valenciennes –PAÍSES BAJOS– Flevoland –REINO UNIDO– Además de Irlanda del Norte, seleccionada en 1988, también se incluyeron Highlands e Islands Enterprise area; Merseyside. *DOCE* L 193, *cit.*, p. 19.

1999 (período de programación 2000-2006)⁴⁶.

Y si al objetivo n.º 1 –asociado al FEDER, al FSE, al FEOGA-O y, desde 1999, también, al IFOP⁴⁷– se dedican aproximadamente dos tercios del total de las intervenciones de los fondos estructurales, las RUP son además, dentro de esta categoría, las regiones que se han visto más beneficiadas⁴⁸, de modo que es fácil adivinar el importante impulso que ha supuesto la cohesión económica y social para las RUP⁴⁹. Impulso en el que han jugado un destacado papel las iniciativas comunitarias; muy

especialmente las propuestas para encarar el problema de la ultraperiferia: REGIS I, REGIS II, INTERREG III.

2. Las regiones ultraperiféricas y las iniciativas comunitarias

La reforma que tuvo lugar en 1988, además de procurar unos objetivos comunes a todos los fondos (principio de concentración), también se preocupó por aunar y rentabilizar las actuaciones nacional y comunitaria (principios de complementariedad y de cooperación)⁵⁰. De modo que

⁴⁶ Tercera reforma de los fondos estructurales (1999). Disposiciones generales: DOCE L 161, de 26 de junio de 1999; modif. DOCE L 198, de 21 de julio de 2001. Reglamentos verticales: DOCE L 160, de 26 de junio de 1999, p. 80 (FEOGA); DOCE L 213, de 13 de agosto de 1999 p. 1 (FEDER), p. 5 (FSE); DOCE L 161, de 26 de junio de 1999, p. 54 (IFOP). *Regiones afectadas por el Objetivo n.º1*. Sin que en esta ocasión se aluda a ningún Estado en su totalidad (como sucedía antes con Grecia, Irlanda y Portugal), sino que se citan regiones, por lo general se produce una reducción; resultando que algún Estado (Bélgica, Países Bajos) ya no aparece. Si figuran, en cambio, los tres nuevos Estados incorporados en 1995 (Austria, Finlandia, Suecia). El único Estado que no sufre alteraciones es España. –ALEMANIA– Junto a algunas regiones ya incluidas en 1993 (Brandenburg; Mecklenburg-Vorpommern; Thüringen) se citan otras por primera vez (Chemnitz; Dresden; Leipzig; Dessau; Halle; Magdeburg), al tiempo que algunas de las incluidas en 1993 ya no aparecen ahora (Ost-Berlin; Sachsen; Sachsen-Anhalt) –AUSTRIA– Burgenland –ESPAÑA– Igual que en 1988 y en 1993. –FINLANDIA– Itä-Suomi, Väli-Suomi y Pohjois-Suomi; pero sólo las zonas incluidas en el Protocolo de adhesión. –FRANCIA– Sólo los DUM; ya no Córcega o los distritos de Avesnes, Douai y Valenciennes –GRECIA– Anatoliki Makedonia, Thraki; Kentriki Makedonia; Dytiki Makedonia; Tesalia; Ipiros; Ionia Nisia; Dytiki; Ellada; Sterea Ellada; Peloponnisos; Attiki; Vorio Aigaio; Notio Aigaio; Kriti –IRLANDA– Border Midlands and Western –ITALIA– Se incluyen Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Cerdeña; pero ya no Abruzzos y Molise; –PORTUGAL– Norte; Centro; Alentejo; Algarve; Açores; Madeira; ya no Lisboa e Vale do Tejo. –REINO UNIDO– Junto a Merseyside, ya incluida en 1993, también se citan South Yorkshire; West Wales and The Valleys; Cornwall and Isles of Scilly. –SUECIA– Norra Mellansverige; Mellersta Norrland; Övre Norrland; pero sólo las zonas incluidas en el Protocolo de adhesión. DOCE L 194, de 27 de julio de 1999, p. 55.

⁴⁷ El IFOP (Instrumento Financiero de de Orientación de la Pesca) fue creado al tiempo que se produjo la reforma de los fondos estructurales de 1993 (DOCE L 193, de 31 de julio de 1993, pp. 1-4), asociándose entonces al objetivo 5^a. Sin embargo, con la reducción de objetivos que tiene lugar en 1999 (reducción de 6 a 3), el IFOP pasa a estar asociado al objetivo n.º1.

⁴⁸ Durante el último período de programación (1994-1999), la ayuda asignada a las RUP fue, por habitante, muy superior a la recibida por las otras regiones beneficiarias del objetivo n.º1: un 20% superior en el caso de Canarias y los DUM; y más del 100% en Azores y Madeira. COMISION: “Informe de la Comisión sobre las medidas destinadas a aplicar el apartado 2 del artículo 299. Las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea”, COM (2000) 147 final, p. 7.

⁴⁹ Millones de Euros recibidos por cada una de las RUP durante los distintos períodos de programación. *Período de programación 1989-1993*. Canarias, 860. Azores, 357. Madeira, 319. Guadalupe, 200. Guayana, 92. Martinica, 192. Reunión, 432. Total RUP, 2.452. *Período de programación 1994-1999 (sin contar REGIS II)*. Canarias, 1.622. Azores, 616. Madeira, 369. Guadalupe, 360. Guayana, 172. Martinica, 344. Reunión, 688. Total RUP, 4.171. COMISION: *Informe de la Comisión sobre...*, cit., p. 8.

⁵⁰ Sobre los principios de la reforma, COMISIÓN: *Vademécum de la reforma de los Fondos Estructurales comunitarios*, OPOCE, 1989, pp. 13-26.

aunque se entendía que en principio debían ser los propios Estados los que estudiaran su situación y, a la vista de eso, propusiesen las acciones que deseaban que fuesen cofinanciadas con fondos comunitarios, también se dejaba un pequeño margen (en el período actual –00/06– alcanza el 5’35% de los fondos estructurales) para las llamadas “iniciativas comunitarias”. Que no son sino instrumentos financieros de los fondos estructurales que la Comisión propone a los EE.MM. en relación con problemas que tienen un impacto particular a nivel europeo⁵¹.

Pues bien, cuando tuvo que elegir los temas de interés comunitario, la Comisión se preocupó por la integración en el mercado interior de las regiones menos desarrolladas⁵², por la diversificación de las

actividades en las zonas industriales estrechamente dependientes de sectores en crisis⁵³, por la formación profesional y la promoción del empleo⁵⁴, por la cooperación y redes transfronterizas⁵⁵, por las relaciones entre los programas de desarrollo de la economía rural⁵⁶ y por la mejora y protección del medio ambiente⁵⁷; pero también por la ultraperiferia. Un total de dieciséis iniciativas comunitarias durante el período 1989-1993 de las cuales una, conocida como REGIS (1990-1993)⁵⁸, estaba destinada a mejorar la integración socioeconómica de las regiones más alejadas de la Comunidad; entendiéndose que como tales había que identificar a las regiones ultraperiféricas. Una preocupación por la ultraperiferia que, además, ha permanecido pese al progresivo esfuerzo que se ha hecho en los períodos siguientes, sobre todo

⁵¹ En el Reglamento marco el Consejo había dispuesto que los programas operativos podrían emprenderse, o bien a iniciativa de los EE.MM., o bien a iniciativa de la Comisión y de acuerdo con el EM interesado (apartado 5º del art. 5 del Reglamento 2052/88). Y desarrollando esta segunda posibilidad, en el Reglamento de coordinación el Consejo se refirió a las “Iniciativas comunitarias” disponiendo que la Comisión podría proponer a los EE.MM. que presentasen solicitudes de ayuda para acciones que, revistiendo un interés especial para la Comunidad, sin embargo no estuviesen cubiertas por los Planes presentados por los EE.MM. a la Comisión (art. 11 del Reglamento 4253/88).

⁵² Tres iniciativas centradas exclusiva o principalmente en las regiones objetivo nº1: STRIDE (aportar recursos suplementarios para superar las deficiencias de conocimientos técnicos en determinadas áreas, que suponen un obstáculo al desarrollo); TELEMÁTICA (fomentar la utilización de los servicios avanzados de telecomunicaciones); PRISMA (ayudar a mejorar las infraestructuras y los servicios ofrecidos a las empresas).

⁵³ Cinco iniciativas. RECHAR (cuencas mineras del carbón), RETEX (sector textil y de la confección), KONVER (sector militar), RENAVAL (sector naval), RESIDER (cuencas siderúrgicas).

⁵⁴ Tres iniciativas. NOW (igualdad de oportunidades de empleo para las mujeres); HORIZON (mejora de las posibilidades de empleo de las personas minusválidas y otros grupos desfavorecidos); EUROFORM (convergencia entre las regiones menos desarrolladas y el resto).

⁵⁵ Dos iniciativas. INTERREG (ayudar a las regiones transfronterizas a prepararse para el mercado único; dirigido a zonas que no están incluidas en los objetivos nºs 1, 2 o 5b pero que son colindantes con zonas incluidas en ellos), REGEN (realización de redes de conducción de gas natural y electricidad en las regiones del objetivo nº1).

⁵⁶ Una iniciativa: LEADER (propiciar un enfoque del desarrollo rural basado en programas financiados por estructuras locales de desarrollo en las regiones del objetivo nº1 y 5b).

⁵⁷ Una iniciativa: ENVIREG (mejorar y proteger el medio ambiente y fomentar el desarrollo económico, principalmente en las regiones del objetivo nº1).

⁵⁸ Comunicación a los EE.MM. por la que se fijan las orientaciones de los programas operativos que se invita a elaborar a los EE.MM. en el ámbito de una iniciativa comunitaria sobre las regiones ultraperiféricas-REGIS. *DOCE* C 196, de 4 de agosto de 1990, p. 15.

en el actual, por seleccionar sólo las necesidades más importantes.

En efecto, en el período 1994-1999, tras un proceso de unificación, reducción y también alguna novedad⁵⁹, las 16 iniciativas se redujeron a 13. Aunque, a pesar de algunas ausencias (medio ambiente) o innovaciones (pesca, centros urbanos) los temas eran básicamente los mismos y, entre ellos, permanecía el de la ultraperiferia⁶⁰, que continuaba mereciendo la adopción de una iniciativa específica: REGIS II (1994-

1999)⁶¹. Distinta es, en cambio, la situación actual puesto que para el período 2000-2006 sólo se han adoptado cuatro iniciativas. Una dirigida al entorno rural a cargo del FEOGA-O⁶², otra al entorno urbano a cargo del FEDER⁶³, una tercera al empleo a cargo del FSE⁶⁴ y finalmente una cuarta, en la que pasan a integrarse las RUP, a cargo del FEDER y dirigida a las regiones más alejadas: INTERREG III (200-2006)⁶⁵.

De modo que en este progresivo proceso de reducción de iniciativas comunita-

⁵⁹ No continua ni la iniciativa relativa al *medio ambiente* (ENVIREG) ni una –RENAVAL– de las cinco iniciativas adoptadas para la diversificación de las actividades en las *zonas industriales* estrechamente dependientes de sectores en crisis, pero sí las otras cuatro (RECHAR II; RETEX; KONVER; RESIDER II). Tampoco se han renovado las tres iniciativas adoptadas para la integración en el *mercado interior* de las regiones menos desarrolladas (STRIDE, TELEMATICA, PRISMA); aunque se adoptó una nueva iniciativa –PYME– dirigida a la adaptación de las PYME al mercado único. Sí continúan, además de la relativa a la *ultraperiferia* (REGIS II), la iniciativa relativa a los programas de desarrollo de la economía *rural* (LEADER II). En relación con las iniciativas relativas a la *cooperación y redes transfronterizas*, se produce una reducción (INTERREG II pasa a asumir los objetivos de INTERREG I y REGION). Reducción que también tiene lugar con las iniciativas de formación profesional y la promoción del *empleo*, puesto que las tres que había (NOW, HORIZON, EUROFORM) se reducen a una: EMPLEO, de modo que ahora NOW y HORIZON (se ha suprimido EUROFORM) son, junto a YOUTHSTART (para los jóvenes), capítulos de EMPLEO. Además, en materia social también se adoptó otra iniciativa: ADAPT (destinada a transformar la manera en la que las empresas, las organizaciones de ayuda a las empresas y los propios trabajadores, hacen frente a los cambios económicos y tecnológicos. Y nuevas son también las iniciativas dirigidas a los *sectores textil y pesquero*: TEXTIL (modernización de la industria textil y de la confección de Portugal), PESCA (reestructuración del sector pesquero); y al *entorno urbano*: URBAN (desarrollo sostenible de las ciudades y barrios en crisis). DOCE C 180, de 1 de julio de 1994.

⁶⁰ Sobre este esfuerzo de reducción a la hora de afrontar el período 1994-1999, COMISION: *El futuro de las iniciativas comunitarias al amparo de los Fondos estructurales*, COM (93) 282 final.

⁶¹ Comunicación a los EE.MM. por la que se fijan las orientaciones de los programas operativos que se les invita a elaborar dentro de una iniciativa comunitaria de regiones ultraperiféricas-REGIS II. DOCE C 180, de 1 de julio de 1994, p. 44.

⁶² Dando continuidad a la iniciativa LEADER II (1994-1999), que a su vez proseguía la acción iniciada por LEADER I (1991-1993), para este período 2000-2006 se lanza la iniciativa LEADER + (DOCE C 139, de 18 de mayo de 2000, p. 5).

⁶³ Dando continuidad a la iniciativa URBAN I (1994-1999), para este período 2000-2006 se lanza la iniciativa URBAN II. DOCE C 141, de 19 de mayo de 2000, p. 8.

⁶⁴ Asumiendo en una sola, las dos iniciativas anteriores (ADAPT, EMPLEO; 1994-1999), ahora se lanza la iniciativa EQUAL (2000-2006) con el objetivo de desarrollar una cooperación transnacional –entre los EE.MM.– que permita promover nuevos medios de lucha contra todas las formas de exclusión, de discriminación y de desigualdad en el mercado de trabajo (DOCE C 127, de 5 de mayo de 2000, p.1).

⁶⁵ Comunicación de la Comisión a los EE.MM. por la que se fijan las orientaciones para una iniciativa comunitaria relativa a la cooperación transeuropea para fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio europeo — INTERREG III. DOCE C 143, de 23 de mayo de 2000, p. 6. Modif. en DOCE C 239, de 25 de agosto de 2001, pp. 4-5.

rias, las iniciativas destinadas a ayudar a superar los problemas que presentan ciertas regiones como consecuencia de su aislamiento de las economías nacionales y de la UE en su conjunto han pasado de tres a una. En 1988 (periodo 89/93) se distinguió entre el aislamiento "relativo" de las zonas fronterizas exteriores e interiores de la UE, y respecto a las cuales se adoptaron la iniciativa INTERREG: (cooperación transfronteriza) y REGEN (redes de energía); y aislamiento "importante" de las RUP, para las cuales se adoptó el programa REGIS. En 1993 (período 94/99) se agruparon en una -INTERREG II- las dos iniciativas dedicadas a las zonas fronterizas, mientras que para las regiones ultraperiféricas se lanzó una iniciativa -REGIS II- que continuaba la anterior. Y ya en 1999 (período 00/06) se ha lanzado una única iniciativa -INTERREG III- en la cual las regiones ultraperiféricas son señaladas como una de las zonas a las que se les prestará especial atención de cara al establecimiento de "espacios" de cooperación transnacional. Espacios que efectivamente han sido creados: el espacio Índico (Reunión), el espacio Caribe (Guayana, Martinica, Guadalupe) y el espacio Azores-Madeira-Canarias.

III. LA MODULACIÓN DE LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS EN FAVOR DE LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS

La política de apoyo a las RUP se traduce sobre todo en un importante refuerzo económico en el marco de la Cohesión

económica y social. Pero, además, también se canaliza a través de una modulación de las políticas comunitarias. Y si la primera línea de actuación tiene su origen, como acabamos de ver, a finales de los años ochenta, la segunda también. No porque se trate de una casualidad sino porque ambas responden a la misma estrategia, plasmada, concretamente en los llamados programas POSEI (programa de opciones específicas por la lejanía y la insularidad).

Volvemos, por tanto, a situarnos en los años ochenta. Recordemos que los DUM se habían incorporado a las CC.EE. bajo unas condiciones especiales que consistían no tanto en el retraso de su aplicación (totalmente superado veinte años después) sino, sobre todo, en la posibilidad de modular la aplicación de ciertas políticas. Tras ellos se habían incorporado -en los años setenta- ciertos territorios británicos bajo condiciones especiales (Gibraltar, Isla de Man e Islas del Canal), pero será con la adhesión de España y Portugal cuando se incorporen unos territorios que pueden presentar ciertas similitudes con los DUM. Y es que aunque el estatuto especial de incorporación de Canarias, Ceuta y Melilla se caracterizaba -al igual que el de los territorios británicos- no por la modulación (que sí aparecía levemente contemplada respecto a Azores y Madeira) sino por la exclusión, lo cierto es que presentaban -a excepción de Ceuta y Melilla- las dos notas que parecían justificar esa modulación: alejamiento e insularidad. Por ello, ante un panorama que cada vez se volvía más complejo, la Comi-

sión decidió que era necesaria una estrategia global y creó en 1986, para poder abordar esta cuestión desde una perspectiva horizontal, un Grupo interservicios dependiente de la Secretaría General y bajo la coordinación del Presidente de la Comisión. Este Grupo será el que preparará cada uno de los Programas POSEI: Programa de opción específica al alejamiento y la insularidad⁶⁶.

El primer programa será, como es lógico, el relativo a los DUM. Será el llamado POSEIDOM: *Programa de opciones específicas de la lejanía e insularidad de los departamentos franceses de Ultramar*; creado por el Consejo en diciembre de 1989⁶⁷. Para su adopción, el Consejo, supliendo la falta de base jurídica con el art. 235 TCEE, justifica su necesidad en el compromiso

recogido en el art. 227.2 TCEE a favor de los DUM⁶⁸.

Y en 1991, cuando se decide la integración de Canarias, se adoptan los otros dos programas. Haciendo uso de la posibilidad contenida en el Acta de adhesión⁶⁹, en 1991 el Consejo aprobó un Reglamento por el que disponía la modificación del régimen establecido en el Acta de adhesión a efectos de aplicar en Canarias las disposiciones del Derecho comunitario⁷⁰, estableciéndose ya en dicho Reglamento que también se aprobaría un *Programa de opciones específicas por la lejanía y la insularidad de las Islas Canarias*⁷¹. Programa que efectivamente se elaboró y que recibe el nombre de POSEICAN⁷². Además, en la misma fecha que los dos actos anteriores relativos a Canarias –26 de junio de 1991–

⁶⁶ DARSIERES, M.C.: «Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne : vers une nouvelle approche globale plus cohérente», en *Les documents d'information de l'Assemblée nationale*, nº 3034 ; ed. La Asamblea Nacional francesa; París, 2001; pp. 18-19.

⁶⁷ Decisión 89/687/CEE del Consejo; DOCE L 399, de 30 de diciembre de 1989, p. 39. Su entrada en vigor se dispuso para el 1 de enero de 1990.

⁶⁸ Decisión 89/687/CEE del Consejo: “Considerando que, en virtud del apartado 2 del artículo 227 del Tratado, corresponde a las instituciones de la Comunidad velar, en el marco de los procedimientos previstos por el Tratado, por el desarrollo económico y social de los departamentos de ultramar; que conviene, a este fin, establecer un programa plurianual y plurisectorial a fin de realizar mejor dicho objetivo; que, en el caso presente, el Tratado no ha previsto los poderes de acción requeridos para la adopción de la presente Decisión y que conviene por lo tanto recurrir al artículo 235 del Tratado”.

⁶⁹ Art. 25.4 del Acta de adhesión de España y Portugal: “A instancia del Reino de España, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá: –decidir la integración de las Islas Canarias y de Ceuta y Melilla en el territorio aduanero de la Comunidad; –definir las medidas dirigidas a extender a las Islas Canarias y a Ceuta y Melilla las disposiciones vigentes del Derecho comunitario. A propuesta de la Comisión, por propia iniciativa o a instancia de un Estado miembro, el Consejo, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá decidir las adaptaciones del régimen aplicable a las Islas Canarias y a Ceuta y Melilla que resultaren ser necesarias”.

⁷⁰ Pueden consultarse, entre otros, PÉREZ VOITURIEZ, A.: “Relaciones entre la Comunidad Autónoma Canaria y la Comunidad Económica Europea”, en VV.AA.: *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Homenaje al Profesor M. Díez de Velasco*, 1993, pp. 1149-1173. MEDINA ORTEGA, M.: “El nuevo régimen canario en la Comunidad Europea”, *Noticias de la Unión Europea*, nº 94, 1992, pp.27-32.

⁷¹ Reglamento (CEE) nº1911/91. DOCE L 171, de 29 de junio de 1991, p. 1. Vid. art. 9; p. 4.

⁷² Decisión 91/314/CEE del Consejo; DOCE L 171, de 29 de junio de 1991; p. 5. Su entrada en vigor se dispuso para el 1 de julio de 1991.

el Consejo aprobó también el *Programa de opciones específicas por la lejanía y la insularidad de Madeira y de las Islas Azores*, conocido como POSEIMA⁷³. Y si la base jurídica para adoptar el programa de Canarias es el propio Reglamento que modifica su situación jurídica, la base jurídica a la que acude el Consejo en relación con las regiones portuguesas vuelve a ser, como en el caso de los DUM, el art. 235 TCEE; justificando esta vez su utilización en el Acta de adhesión: se remite a las excepciones concretas en la aplicación de ciertas políticas pero, también, al llamamiento que se hacía respecto a la atención especial que merecían.

Pero aunque cada uno de ellos debió buscar la base jurídica de una manera distinta, los tres coincidían en señalar la economía dependiente de unos pocos productos⁷⁴, la insularidad, la acusada lejanía, la escasa superficie, y el relieve y clima difíciles como condicionantes cuya persistencia y acumulación afectaban gravemente a su desarrollo económico y social provocando un retraso estructural. Una situación que exigía que la Comunidad reforzase su apo-

yo para garantizar su plena participación en la dinámica del mercado interior. Y aunque este apoyo se había plasmado en la consideración de las RUP como regiones objetivo n.º 1, también debía manifestarse en el reconocimiento de los condicionamientos específicos de estos territorios en la aplicación de las políticas comunes. Un reconocimiento que estos programas centraban fundamentalmente en dos temas. Por un lado, la Política agrícola común: a efectos de tener en cuenta tanto sus condiciones de producción (relieve accidentado, lejanía...) como el tipo de productos (plátano, caña de azúcar...). Y por otro lado, el ámbito aduanero y fiscal: a efectos de poder conservar las disposiciones particulares de las que se venían beneficiando.

Estos programas fueron la referencia durante años pero, aunque en la propia conferencia intergubernamental de 1992 que desembocaría en el Tratado de Maastricht se había adoptado ya una Declaración en la misma línea que los programas POSEI (justificación de disposiciones especiales sobre la base de unos condicionantes que provocan su retraso estructural)⁷⁵, lle-

⁷³ Decisión 91/315/CEE del Consejo. *DOCE* L 171, de 29 de junio de 1991, p. 10. Su entrada en vigor se dispuso para el 1 de julio de 1991.

⁷⁴ En realidad, el programa POSEIMA era el único que hablaba de “economía dependiente de unos pocos productos”. Pero en todas las ocasiones en que posteriormente se proceda a una justificación conjunta (Declaración nº 26; actual art. 227CE; proyecto de Constitución) también se recogerá este problema.

⁷⁵ Declaración (nº 26) relativa a las regiones ultraperiféricas de la Comunidad: “*La Conferencia reconoce que las regiones ultraperiféricas (departamentos franceses de ultramar, Azores, Madeira y las Islas Canarias) padecen un importante retraso estructural agravado por diversos fenómenos (gran lejanía, insularidad, escasa superficie, relieve y clima difíciles, dependencia económica respecto de algunos productos) cuya constancia y acumulación perjudican gravemente a su desarrollo económico y social. Considera que, si las disposiciones del TCE y del Derecho derivado se aplican de pleno derecho a las regiones ultraperiféricas, ello no obsta para se adopten disposiciones específicas en su favor mientras exista una necesidad específica de adoptar tales disposiciones con vistas a un desarrollo económico y social de estas regiones. Estas disposiciones deberán tener por objeto a la vez la realización del mercado interior y el reconocimiento de la realidad regional, con vistas a hacer posible que las regiones ultraperiféricas alcancen el nivel económico y social medio de la comunidad*”. La letra negrilla es nuestra.

gó un momento en que hacía falta reforzar la base jurídica de esta actuación. Es por ello por lo que, con ocasión de la reforma de los Tratados constitutivos que se produce con el Tratado de Amsterdam (1997), se incorporan ya en el art. 227 TCE (actual art. 299 CE), junto a los DUM, las otras regiones ultraperiféricas. Dándosele, además, un nuevo contenido a esta disposición ⁷⁶.

Frente a esas condiciones especiales destinadas al desarrollo económico y social de los DUM de las que, sin más explicaciones acerca de su razón de ser ⁷⁷, hablaba el art. 227 TCE, el ahora art. 299 CE pasa a justificar, regular y limitar la posibilidad de modular la aplicación del Derecho comunitario en favor de las RUP. La *justificación* la basa en las circunstancias que agravan la situación de retraso estructural que padecen estas regiones: gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos. La *modulación* consistirá en la adopción por

mayoría cualificada (frente a la unanimidad del antiguo art. 227 TCE) de medidas que, de acuerdo con las particularidades de estas regiones, adapten la aplicación del Derecho comunitario en ámbitos como las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales comunitarios. Una actuación que, en todo caso, tendrá como *límite* la integridad y coherencia del ordenamiento comunitario.

Pues bien, sobre la base de esta disposición se han adoptado una serie de medidas referidas fundamentalmente a la agricultura (ayudas a las producciones locales; ayudas al suministro) y la pesca. Pero también se ha constatado una especial preocupación por la ultraperiferia en el control de las ayudas de Estado y, por supuesto, en las adaptaciones que han tenido

⁷⁶ Aptado. 2 del art. 227TCE/299CE: “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, caracterizada por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo, el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al 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 medidas pertinentes contempladas en el párrafo segundo, tendrá en cuenta ámbitos tales como las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales comunitarios. El Consejo adoptará las medidas 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**”. La letra negrilla es nuestra.

⁷⁷ Vid. nota 14.

lugar en materia de fiscalidad y aduanas con el fin de compensar sus desventajas estructurales y apoyar las actividades productivas locales. Así como, también, determinadas medidas referidas a transporte y energía, en el sentido de reducir los costes que obstaculizan su competitividad. Una actuación que, sin poner en peligro la unidad y coherencia del Derecho comunitario, ha procurado importantes resultados, como se pone de manifiesto en los Informes que desde el año 2000 presenta semestralmente la Comisión al Consejo europeo ⁷⁸. Una actuación sobre la que en todo caso, y como es lógico, también se formulan propuestas de mejora ⁷⁹. Y más en un momento como éste, en que se trabaja sobre la futura constitución europea y la reforma de ciertas políticas como la Política agrícola común y la Política regional ⁸⁰.

Si bien por lo que respecta a la futura

Constitución europea, en la propuesta presentada en junio de 2003 no se recogen cambios importantes. Así, la referencia a las RUP aparece no en un artículo, como hasta ahora, sino en dos. En primer lugar, y dentro del Título VII (*Disposiciones comunes*) de la parte tercera (*De las políticas y el funcionamiento de la Unión*) el artículo reproduce los párrafos 2º, 3º y 4º del apartado 2º del actual art. 299 CE (los relativos a la aplicación de medidas especiales) con pocos cambios: la ultraperiferia ya no "caracteriza" sino que "agrava" la situación socioeconómica de las RUP; no se habla de "medidas específicas" sino de "reglamentos y decisiones" y la referencia a los "programas comunitarios" se sustituye por la de "programas de la Unión" ⁸¹. Mientras que el párrafo 1º del apartado 2º del actual art. 299 CE (el relativo a la aplicación del Derecho comunitario en las RUP) se reproduce en el apartado. 2º

⁷⁸ El primer informe se elaboró en marzo de 2000 (COM (2000) 147 final). Y el último es, por el momento, el presentado en diciembre de 2002; COM (2002) 723 final.

⁷⁹ DARSIERES: «Les régions...», *cit.*, pp. 61-73.

⁸⁰ Esta preocupación condujo a la celebración en abril de 2003 de unas jornadas de trabajo que reunieron a las siete RUP y más de 300 expertos. Y en mayo de 2003 se presentó al Presidium de la Convención un documento elaborado por los tres gobiernos estatales (Francia, España, Portugal) y las siete regiones (Guayana, Martinica, Guadalupe, Reunión, Canarias, Azores y Madeira) y en el que se propone que en la Constitución europea se incluya el reconocimiento que actualmente recoge el art. 299 CE a la especificidad de las RUP. Ambas informaciones se contienen, entre otros medios, en: www.aquieuropa.com.

⁸¹ "Teniendo en cuenta la situación estructural social y económica de los departamentos franceses de Ultramar, las Azores, Madeira y las islas Canarias **agravada** por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo, el Consejo, **adoptará, a propuesta de la Comisión, reglamentos y decisiones europeos** orientados, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación del presente Tratado en dichas regiones, incluidas las políticas comunes. **Decidirá previa consulta al Parlamento Europeo. Las medidas pertinentes contempladas en el primer párrafo, abarcarán, en particular, las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales de la Unión. El Consejo adoptará las medidas contempladas en el párrafo 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**". La letra negrilla es nuestra y marca los cambios.

del artículo 3 (*Ámbito de aplicación territorial*) de la Parte IV (*Disposiciones generales y finales*) con un simple cambio de redacción ⁸².

IV. LA ULTRAPERIFERIA, SEGÚN EL ORDENAMIENTO COMUNITARIO

De acuerdo con lo visto hasta ahora puede afirmarse que la *ultraperiferia* es tratada como un "criterio" para la determinación –a efectos de la aplicación de los fondos estructurales– de las regiones menos desarrolladas; y distinguida, además, como un "problema" de relevancia comunitaria a través de su concreción en las iniciativas comunitarias. Una caracterización plenamente coincidente con la presentación que de ella se ha hecho (programas POSEI) y se sigue haciendo (art. 299 CE) para justificar la adopción de medidas especiales.

A) LA ULTRAPERIFERIA COMO CRITERIO PARA LA DETERMINACIÓN DE LAS REGIONES MENOS DESARROLLADAS

Puesto que a partir de 1988 el desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas se ha convertido en el principal objetivo –objetivo n.º 1– de la política regional, figurar entre esas "regiones menos desarrolladas" ha significado situarse como principal beneficiaria de esta política comunitaria. Una situación de la que, como sabemos ya, han disfrutado las RUP; resultando además que su inclusión en dicha categoría ha sido siempre prioritaria. Y es que para la designación de los territorios afectados por el objetivo n.º 1 se han seguido siempre dos criterios. En primer lugar, un criterio objetivo que ha supuesto la inclusión automática de todas las regiones (nivel NUTS II ⁸³) que reunían unas determinadas con-

⁸² "El Tratado por el que se instituye la Constitución será aplicable a los departamentos franceses de Ultramar, las Azores, Madeira, y las islas Canarias, conforme a lo dispuesto en el artículo...de la Parte III".

⁸³ NUTS (nomenclatura de unidades territoriales estadísticas) es el sistema creado para distinguir las diferentes unidades territoriales de los EE.MM. Hasta ahora esta clasificación corría a cargo de la Oficina Estadística de las CC.EE. en cooperación con los Institutos nacionales de Estadística, pero en mayo de 2003 el PE y el Consejo aprobaron un Reglamento sobre esta cuestión, de modo que, como dispone dicho Reglamento, ahora todas las referencias que aparezcan en actos comunitarios a la nomenclatura NUTS deben entenderse como referencia a la clasificación NUTS de este Reglamento. Por lo que respecta a esta clasificación, tanto antes como ahora se subdivide cada EM en tres niveles; y aunque para ello se toman como referencia las unidades administrativas existentes en los EE.MM., para cada uno de los tres niveles NUTS existen unos umbrales demográficos máximos y mínimos, de modo que finalmente no todos los EE.MM. cuentan con unidades diferentes en las tres categorías. Por ejemplo, Luxemburgo figura como Estado (Gran Ducado de Luxemburgo) en los tres niveles (p. 30); y en España las CC.AA. y las provincias, auténticas unidades administrativas según el ordenamiento español, son incluidas en los niveles NUTS 2 y 3, respectivamente, mientras que en el nivel NUTS 1 se procede a una división geográfica (Noroeste, Noreste, Comunidad de Madrid, Centro, Este, Sur, Canarias) que en parte (Madrid y Canarias) coincide con la del nivel 2 (pp. 21-23). Pues bien, ¿a qué nivel pertenecen las RUP? Como acabamos de advertir, Canarias no sólo aparece –al igual que todas las CC.AA.– en el nivel 2, sino también en el nivel 1; como nivel 3 de Canarias figuran Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife (p.23). Los DUM como grupo son clasificados en el nivel 1, pero cada uno de ellos de manera individual (Martinica, Guayana, Reunión, Guadalupe) pertenecen al nivel 2 (al igual que todas las demás regiones francesas) y al nivel 3 (al igual que todos los demás Departamentos franceses) y es que aunque en 1946 se instituyeron como

diciones económicas (PIB inferior al 75% de la media comunitaria)⁸⁴. Y en segundo lugar, un criterio más flexible, incluso nominativo, con el que englobar otros territorios que también merecían ser incluidos en esta categoría. Así ha sido en 1988⁸⁵, 1993⁸⁶ y 1999⁸⁷.

Pues bien, por lo que respecta a las RUP, presentes siempre en esta categoría, con el tiempo se han ido ganando la consideración de regiones objetivo nº1 sin necesidad de someterse al test del criterio objetivo: en 1988, sólo los DUM –junto a Irlanda del Norte– merecieron una mención específica; en 1993 también lo harán –junto a otras regiones– Canarias, Azores y Madeira, aunque sin establecerse ninguna conexión entre ellos; y por fin en 1999,

además de producirse una importante reducción de la que salen ilesas, se las identifica ya como “regiones ultraperiféricas”.

En efecto, identificadas ya en el período actual como un grupo compacto (aun cuando después entre paréntesis también sean citadas individualmente), las RUP sólo comparten esta posición con las regiones suecas y finesas para las que, en atención a su baja densidad de población, se había concebido el objetivo nº6 en el período anterior. De modo que hoy por hoy (2000-2006) sólo la extrema lejanía (ultraperiferia) y la extrema baja densidad demográfica (antiguo objetivo nº6) se añaden al criterio económico. Y así, sin otras menciones a regiones concretas, parece que ya no es uno (económico) sino

“Departamentos”, desde 1982 son, además, “Regiones” (p.26). De manera parecida, las Regiones autónomas de Azores y Madeira figuran cada una de ellas de manera individual en los tres niveles (p.34). Reglamento (CE) nº1059/2003 del PE y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por el que se establece una nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas (NUTS); *DOCE* L 154 de 21 de junio de 2003, p. 1.

⁸⁴ La exigencia de este requisito aparece siempre recogida en el articulado del Reglamento marco del Consejo. Si bien el autor de la relación de regiones que efectivamente lo cumplen ha variado: en 1988 y 1993 aparecía –como anexo– en el propio Reglamento marco del Consejo; en 1999 ha sido la Comisión la que lo ha elaborado.

⁸⁵ Además del criterio objetivo enunciado en un primer párrafo, en un segundo párrafo el Consejo advierte que este objetivo nº1 afecta igualmente a Irlanda del Norte, a los DUM y a otras regiones poco desarrolladas (con un PIB igual o no muy superior al 75% de la media comunitaria) para las cuales existen razones específicas para ser incluidas en el objetivo nº1. Art. 8 del Reglamento 2052/88; *DOCE* L 185, *cit.*, p.13.

⁸⁶ En 1993 vuelve a repetirse el mismo esquema: *criterio objetivo* (PIB inferior al 75% de la media comunitaria), *criterio abierto* (PIB igual o no muy superior al 75% de la media comunitaria; razones específicas para ser incluidas en el objetivo nº1), *designación directa*. Pero la designación directa, que en 1988 se limitaba a Irlanda del Norte y los DUM, se extiende ahora a los cinco nuevos Länder alemanes, Berlín Este, Azores, Canarias y Madeira. Además también hace mención expresa a otros territorios, por las especiales condiciones a que se someten (región italiana de Abruzos; sólo se beneficia durante el período 1994-1996), o por el carácter excepcional de su inclusión en este objetivo (así unos distritos franceses y unas zonas británicas; todos ellos pertenecientes a la categoría NUTS III). Art. 8 del Reglamento 2081/93, *DOCE* L 193, *cit.*, p. 10.

⁸⁷ En 1999 se varía el esquema, puesto que continúa el *criterio objetivo* (PIB inferior al 75% de la media comunitaria) pero se suprime el *criterio abierto* (PIB igual o no muy superior al 75% de la media comunitaria; razones específicas para ser incluidas en el objetivo nº1); quizá porque en esta ocasión no será el Consejo sino la Comisión quien elabore la lista de regiones afectadas por este objetivo. Y por lo que respecta a la *designación directa*, el Consejo sólo cita a las RUP (aclarando, en todo caso, que cumplen el requisito económico exigido) y a las regiones que durante el período 1995-1999 habían sido incluidas en el objetivo nº6. Art. 3 del Reglamento 1260/1999, *DOCE* L 161, *cit.*, p. 8.

tres (económico; ultraperiferia; baja densidad demográfica) los criterios para la inclusión en esta categoría de regiones objetivo nº1⁸⁸. La única diferencia entre los tres es que mientras el primero es variable (ha de comprobarse qué regiones NUTS II tienen un PIB inferior al 75% de la media comunitaria), los otros dos se conocen con antelación. En el caso de las RUP porque, puesto que la "distancia" (lejanía, insularidad...) no varía, son un grupo consolidado; y en el caso de las regiones nórdicas porque se toma de referencia el período anterior⁸⁹.

En definitiva, aunque el hecho de estar identificadas supone que la "ultraperiferia" se empapa inevitablemente de otras connotaciones (y, de hecho, el Consejo cree conveniente recordar que todas las RUP cumplen el criterio económico⁹⁰), la ultraperiferia se presenta como algo más (y, de hecho, son citadas aparte aun cuando podían haberse acogido al criterio económico). Si las RUP –todas o alguna- go-

zasan de una buena situación socioeconómica la "distancia" (ultraperiferia) no habría bastado para incluirlas en el grupo de regiones menos desarrolladas, pero, puesto que no es así, resulta que esta distancia empeora esa situación económica. Y es por esta razón, porque la ultraperiferia actúa como un "agravante", por lo que estas regiones merecen mención aparte. Una consideración que, como sabemos, también ha tenido su reflejo en las iniciativas comunitarias.

B) LA ULTRAPERIFERIA COMO PROBLEMA DE "INTERÉS COMUNITARIO"

En efecto, siempre ha habido una iniciativa dedicada integra (REGIS I; REGIS II) o parcialmente (INTERREG III) a la ultraperiferia. Significando esto: no una consideración hacia unos territorios –los ultraperiféricos– que estaban en una situación especialmente desventajosa; sino una

⁸⁸ En 1988 y 1993 el esquema era: *criterio objetivo* (criterio económico), *criterio abierto* (criterio económico combinado con "otras razones") y *designación directa*. Ahora no sólo ha desaparecido el criterio abierto sino que en la medida en que los territorios designados directamente responden a dos perfiles claros (ultraperiferia y baja densidad demográfica), nos parece que podemos hablar de tres criterios objetivos: económico, ultraperiferia; baja densidad demográfica.

⁸⁹ Cuando se negoció el Acta de adhesión, Suecia y Finlandia consiguieron un reconocimiento especial para una serie de regiones de nivel NUTS II –y también ciertas zonas adyacentes a dichas regiones– con una densidad de población de 8 habitantes o menos por Km². El compromiso –recogido en el Protocolo nº6– consistía en reconocer un nuevo objetivo que se conocería como objetivo nº6 y que consistiría en fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones con una densidad de población muy baja. En este objetivo se encontraban incluidos las regiones y zonas citadas en un anexo a dicho Protocolo y debería ser tenido en cuenta en el período de programación que entonces estaba en marcha (1994-1999). Asimismo, se establecía que tanto las condiciones como la designación concreta de regiones/zonas beneficiarias se vería sometida en 1999 a la misma revisión que todo el sistema general. Pues bien, en la reforma de 1999 al referirse al objetivo nº1 el art. 3 se refiere a "*las zonas incluidas en el objetivo nº6 durante el período 1995-1999, con arreglo al Protocolo nº 6 del Acta de adhesión de 1994*".

⁹⁰ Art. 3: "*Se incluirán también en este objetivo las regiones ultraperiféricas (los departamentos franceses de ultramar, las Azores, Madeira y las Islas Canarias), todas por debajo del umbral del 75%...*"; Reglamento 1260/99, DOCE L 161, cit. p.8.

consideración hacia un problema –la ultraperiferia– que padecían unos territorios que, a su vez, podían sufrir otros problemas. Y así lo demuestra el hecho de que la participación de estas regiones en esta iniciativa (REGIS I, REGIS II o INTERREG II, según el período de programación), no les ha impedido participar en las otras iniciativas comunitarias⁹¹. Las iniciativas comunitarias se dirigen hacia problemas, retos o dificultades (el empleo, el medio ambiente, la reconversión, la ampliación...) y una de esas dificultades es la distancia, el aislamiento; ya sea en un grado intermedio (regiones fronterizas exteriores e interiores de la UE) o elevado (regiones ultraperiféricas). Y así ha sido siempre (1990-1999), pero mucho más ahora (2000-2006). Y ello porque, como advertimos ya en su momento, la referencia a la ultraperiferia en INTERREG III hay que buscarla en el segundo de sus tres capítulos, dedicado a la creación de grandes grupos de regiones.

En efecto, al margen de la participación que cada una de las RUP –o varias– puedan tener también no en el capítulo A

(cooperación transfronteriza)⁹² pero sí en el C (cooperación interregional)⁹³, lo cierto es que es en el capítulo B (cooperación transnacional) donde se recoge la preocupación por la ultraperiferia. Y es que este capítulo se propone fomentar una mayor integración territorial en la Unión gracias a la formación de grandes grupos de regiones europeas, señalándose –por este orden– que se prestará especial atención a las fronteras exteriores de la Comunidad (sobre todo en perspectiva de la ampliación), a la cooperación entre las regiones ultraperiféricas de la Comunidad, al aumento de la cooperación entre las regiones del Adriático y entre las del Báltico Meridional, y a la cooperación relativa a las regiones insulares. Y así, de acuerdo con estas prioridades, se marcan trece zonas subvencionables: Mediterráneo occidental; Espacio alpino; Espacio atlántico; Europa suroccidental; Europa noroccidental; Mar del Norte; Mar Báltico; Centro, Danubio, Adriático y Sudeste; Periferia septentrional; Archimed; Caribe; Azores, Madeira y Canarias; Océano Índico. Zonas que efectivamente se han convertido en espacios INTERREG III-B. Pues bien, esta situación merece tres comentarios.

⁹¹ Durante el período 1994-1999, Canarias participó en 4 de las 12 iniciativas (en realidad eran 13 pero una –TEXTIL– se limitaba al sector textil portugués): REGIS, EMPLEO, ADAPT, LEADER II y PESCA. Concretamente, el dinero que recibió de la administración comunitaria fue el siguiente: REGIS: 34.717 millones de ptas.; NOW: 367 millones de ptas.; HORIZON: 1.392 millones de ptas.; YOUTHSTART: 409 millones de ptas.; ADAPT: 989 millones de ptas.; LEADER II 1.973 millones de ptas.; PESCA: 410 millones de ptas. COMISIÓN: “Canarias en la Unión Europea”, fascículo de la colección *Las Comunidades Autónomas españolas en la Unión Europea*, 1999; vid. pp. 26 y 29.

⁹² *Capítulo A*: dedicado a la cooperación entre zonas contiguas; se propone desarrollar centros económicos y sociales transfronterizos mediante la aplicación de estrategias comunes de desarrollo; como es lógico, ninguna de las RUP aparece entre las zonas subvencionables.

⁹³ *Capítulo C*: dedicado a la **cooperación interregional**; se propone mejorar la eficacia de las políticas y de los instrumentos de desarrollo regional mediante un amplio intercambio de información y la participación mutua de las experiencias (integración en redes); por lo que respecta a las zonas subvencionables, no sólo señala todo el territorio de la UE y los países limítrofes, sino que además se remite a las zonas de cooperación fijadas en el Capítulo B.

En primer lugar, y una vez más, el hecho de que alguna RUP pueda estar en determinadas zonas no propiamente "ultraperiféricas". Y de hecho así sucede con el *Espacio atlántico*⁹⁴ y con el espacio de *Europa Suroccidental*⁹⁵, pues en ambos participan Canarias, Azores y Madeira, no por su condición de ultraperiféricas pero sí de atlánticas y suroccidentales. Una distinción que en este caso procede de una mayor concreción (es más concreta geográficamente la referencia atlántica o suroccidental que la referencia ultraperiférica) pero que también podría darse en sentido contrario, como sucede en relación con la insularidad ya que las regiones ultraperiféricas son también –todas menos la Guayana– regiones insulares y resulta que las islas de la UE conforman un grupo al que también se dedica, aunque no tanto, una atención especial⁹⁶.

En segundo lugar, la constatación de que esa "cooperación entre las regiones ultraperiféricas" que se señalaba como prioridad –una de ellas– de cara a la constitución de "grandes agrupaciones de regiones europeas" no se traducía en la constitución de una única agrupación ultraperiférica, sino de tres. Una en el Caribe: *Espacio Caribe*; integrada por Guaya-

na, Guadalupe y Martinica. Otra en el Índico: *Espacio Océano Índico*, referida a la Isla de Reunión. Y otra en el Atlántico, si bien, para no coincidir con el Espacio Atlántico se bautizó con el nombre de sus integrantes: *Azores-Madeira-Canarias*.

En tercer lugar, y como consecuencia de las dos observaciones anteriores, consideramos que esta constitución de espacios regionales refleja algo importante. Si hasta este momento destacábamos que la ultraperiferia es una nota que define de manera *importante* pero no *única* a estas regiones, y esto lo llevábamos a una serie de terrenos, ahora también puede llevarse al terreno geográfico. Y no sólo porque estas regiones no presentan cercanía geográfica entre ellas (Caribe, Índico, Atlántico). Sino porque, además, sí la presentan con otros territorios comunitarios (Espacio atlántico; Europa Suroccidental). Circunstancia que no afecta a todas las RUP por igual ya que: por un lado, sólo son Azores, Madeira y Canarias las que tienen una proximidad suficiente al continente europeo como para poder ser incluidas en dichos espacios; y por otro lado, estas tres regiones sí presentan entre ellas tal proximidad. De modo que a lo ya dicho hasta ahora: distinción entre la ultraperiferia

⁹⁴ De acuerdo con la comunicación de la Comisión, el Espacio Atlántico estaría comprendido por Irlanda y Portugal en su totalidad y por ciertos territorios de Reino Unido, Francia y España (entre los que no se citaba Canarias). Sin embargo, finalmente parece ser que este espacio se ha constituido sobre una superficie de 856.420 km² que engloba todos los territorios de Irlanda y Portugal y una larga lista de territorios de Francia, Reino Unido y España, entre los que sí figura Canarias.

⁹⁵ Abarca una zona que comprende todo el territorio de España y Portugal y ciertos territorios de Francia y Reino Unido.

⁹⁶ Entre otros, DUEÑAS JOLLARD, P.: *El Tratamiento de la insularidad en el ámbito europeo*, en *Collecció Debats I*, Dirección General de Relaciones Europeas y para el Mediterráneo del Gobierno de las Illes Balears, Palma de Mallorca, 2001.

(elemento a tener en cuenta) y las regiones ultraperiféricas (beneficiarias de esa consideración). Podría añadirse una distinción entre cierta ultraperiferia "menor" (distantes pero no totalmente aisladas) y una ultraperiferia "mayor" (distantes y aisladas).

C) LA ULTRAPERIFERIA COMO CIRCUNSTANCIA QUE PUEDE JUSTIFICAR UNA APLICACIÓN ESPECIAL DEL DERECHO COMUNITARIO

De la misma manera que en el ámbito de la Cohesión económica y social la ultraperiferia se presenta –como hemos visto– como un problema común que, sin embargo, después no conduce a soluciones comunes sino que éstas deben adaptarse a las particularidades; también aquí nos encontramos con que la modulación del Derecho comunitario para su aplicación a estas regiones se presenta de manera conjunta (justificación, manera de proceder, ámbitos, límite...) pero después cada una de estas regiones requiere una adaptación "particular". Y es que, tal y como señala el Comisario de política regional en su estudio presentado en mayo de 2003 sobre las regiones insulares y ultraperiféricas, existe una gran diferencia entre las propias regiones ultraperiféricas desde el punto de vista económico y demográfico: las DUM sufren un importante retraso económico pero son muy dinámicas demográ-

ficamente; las Azores y Madeira se caracterizan por una fuerte emigración y un sector primario muy dominante; y el nivel de desarrollo de las Islas Canarias se aproxima al del continente.

De nuevo constatamos que tiene más contenido y entidad en el marco de la UE la noción de *ultraperiferia* (situación desventajosa) que la categoría de *regiones ultraperiféricas* (territorios que se encuentran, en muy distinto grado, en dicha situación).

V. CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de este trabajo hemos identificado a las RUP como unas regiones que gozan dentro del territorio comunitario de un trato particular en atención a sus especiales condiciones.

En primer lugar, un *trato particular* que viene dado por la adecuación, a sus dificultades, de la aplicación del Derecho comunitario; esto es, por una aplicación de la legislación comunitaria que casi podríamos calificar de individualizada y que, sin duda, les confiere una "dimensión única y original en el espacio comunitario"⁹⁷. Un status que, además, parece que se va a consolidar con la futura Constitución europea. Pero este trato particular también procede del reconocimiento de una serie de ventajas e instrumentos que no sólo giran

⁹⁷ Expresión tomada de la Contribución a la Convención europea presentada el 3 de febrero de 2002 por los Señores Borrell y López Garrido (miembros de la Convención) y el Señor Carnero (miembro suplente de la Convención). (CONV 527/03).

en torno a la idea de la ultraperiferia. Y es por ello, precisamente, por lo que hemos intentado contextualizar continuamente su situación con referencias sobre: las especiales condiciones de incorporación a las CC.EE. a las que se vieron sujetos “otros” territorios; sobre las “otras” regiones que en los distintos momentos han engrosado la lista de regiones objetivo nº 1; y sobre las “otras” iniciativas comunitarias distintas a la relativa a la ultraperiferia de la que también se han beneficiado –y continúan haciéndolo– las RUP.

Y en segundo lugar, unas *dificultades especiales* que se resumen en la idea de ultraperiferia. Pero no en el sentido único de “distancia” sino que a ello se añaden las notas de “insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos, dependencia económica de un reducido número de productos”. Y también, en un plano distinto pero formando parte igualmente de esta noción de ultraperiferia, la existencia de “problemas estructurales de tipo social y económico”. La ultraperiferia es una suma de notas geográficas (distancia, insularidad...) y socioeconómicas.

Pero aunque, tras lo dicho, pueda definirse a las regiones ultraperiféricas como unas regiones que gozan de un status especial, lo cierto es que hasta aquí el término “región” sólo es una referencia territorial que igualmente podría ser sustituida

por la de nivel territorial NUTS II. Las RUP son los territorios en los que se circunscribe una realidad (la ultraperiferia) que recibe una atención especial a nivel comunitario. Una atención que se concreta en una modulación del Derecho comunitario (resultando que el nivel que participa en el proceso legislativo comunitario es el estatal, a través del Consejo) y en una privilegiada situación en el marco de la Cohesión económica y social (abierta a todos los niveles: estatal, regional y local). Y es por ello por lo que la “ultraperiferia” se presenta como un interés que hace suyo el nivel regional (Conferencia de Presidentes de Regiones Ultraperiféricas: CPRU)⁹⁸ pero también, aunque de manera mucho más tímida, a nivel local (Confederación de Municipios Ultraperiféricos: CMU)⁹⁹.

Una situación que no debe entenderse como una pugna entre distintos niveles de poder sino como un objetivo común que los aglutina. De modo que el nivel regional y el nivel local deben actuar en relación con la ultraperiferia –al igual que respecto a todos los demás temas– de acuerdo con sus competencias y posibilidades. Como se recoge en el proyecto de Constitución presentado en junio, donde los niveles regional y local reciben un fuerte apoyo, el nivel subestatal juega un papel importante en la escena comunitaria. Afirmación que se acentúa cuando, como en el caso de la ultraperiferia, nos move-

⁹⁸ La primera reunión de la CPRU tuvo lugar en 1988 y, desde entonces, trabajan y se reúnen periódicamente.

⁹⁹ Los 117 municipios de Canarias, Madeira y Azores han constituido a comienzos de 2003 la “Confederación de Municipios Ultraperiféricos” (CMU). Noticia publicada el 20 de febrero de 2003 en diversas publicaciones digitales; entre otras: www.fuerteventuradigital.com; www.eldia.es

mos en temas que no tienen una trascendencia nacional sino, precisamente, *subestatal*. Consideración a la que hay que añadir su alcance *transnacional* y que señala, para lo que es el diseño de las grandes líneas, al nivel regional como el más adecuado (así lo demuestra el hecho de que mientras la CPRU integra a todo el territorio ultraperiférico, la CMU se limita al espacio ultraperiférico atlántico).

En definitiva, la ultraperiferia es una situación (geográfica y socioeconómica) de alcance transnacional (afecta a más de un EM) y subestatal (cada uno de esos EE.MM. no es íntegramente ultraperiférico). Una situación que goza de un reconocimiento específico a nivel comunitario. Un

reconocimiento que se ha logrado a lo largo de muchos años y cuya solidez actual no es incompatible con futuras evoluciones. Por ello, porque es un tema presente y futuro exige un trabajo no sólo de aprovechamiento de las diferentes posibilidades que se abren según el marco actual, sino también un trabajo de reflexión. Y, para todo ello, el trabajo conjunto se presenta como la solución más enriquecedora y eficaz: partiendo de la propia identidad y variedad, pues existen grandes diferencias entre las distintas RUP, lo más oportuno sería tender hacia la consolidación de un efecto de masa posibilitado por la acción coherente y complementaria de los distintos niveles de poder (comunitario, estatal, regional, local) en la UE.