

INFORME 40/2013 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 5 DE SEPTIEMBRE DE 2013, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LAS SIGUIENTES PROPUESTAS DE:

- REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO POR EL QUE SE MODIFICAN DETERMINADOS REGLAMENTOS EN EL ÁMBITO DE LA PESCA Y LA SALUD ANIMAL DEBIDO AL CAMBIO DE ESTATUTO DE MAYOTTE RESPECTO DE LA UNIÓN [COM (2013) 417 FINAL] [2013/0191 (COD)],

- DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO POR LA QUE SE MODIFICAN DETERMINADAS DIRECTIVAS EN LOS ÁMBITOS DEL MEDIO AMBIENTE, LA AGRICULTURA, LA POLÍTICA SOCIAL Y LA SALUD PÚBLICA DEBIDO AL CAMBIO DE ESTATUTO DE MAYOTTE RESPECTO DE LA UNIÓN [COM (2013) 418 FINAL] [2013/0192 (COD)].

ANTECEDENTES

A. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, ha establecido un procedimiento de control por los Parlamentos nacionales del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas. Dicho Protocolo ha sido desarrollado en España por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo. En particular, los nuevos artículos 3 j), 5 y 6 de la Ley 8/1994 constituyen el fundamento jurídico de este informe.

B. La Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican determinados reglamentos en el ámbito de la pesca y la salud animal debido al cambio de estatuto de Mayotte respecto de la Unión, y la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican determinadas directivas en los ámbitos del medio ambiente, la agricultura, la política social y la salud pública debido al cambio de estatuto de Mayotte respecto de la Unión, han sido aprobadas por la Comisión Europea y remitidas a los Parlamentos nacionales, los cuales disponen de un plazo de ocho semanas para verificar el control de subsidiariedad de la iniciativa, plazo que concluye el 12 de septiembre de 2013.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 26 de junio de 2013, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de las iniciativas legislativas europeas indicadas, designando como ponente al Diputado D. José Segura Clavell, y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

D. Se ha recibido informe del Gobierno, en el que comunica que, de acuerdo con el mismo, la iniciativa no vulnera el principio de subsidiariedad.

E. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su reunión celebrada el 5 de septiembre de 2013, aprobó el presente

INFORME

1.- El artículo 5.1 del Tratado de la Unión Europea señala que *“el ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”*. De acuerdo con el artículo 5.3 del mismo Tratado, *“en virtud del principio de subsidiariedad la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”*.

2.- Las Propuestas legislativas analizadas se basan en los artículos 43.2 y 168.4 b), y en los artículos 43.2, 114, 153.2, 168 y 192.1, respectivamente, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establecen lo siguiente:

Artículo 43

2. El Parlamento Europeo y el Consejo establecerán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, la organización común de los mercados agrícolas prevista en el apartado 1 del artículo 40, así como las demás disposiciones que resulten necesarias para la consecución de los objetivos de la política común de agricultura y pesca.

Artículo 168

1. Al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Unión se garantizará un alto nivel de protección de la salud humana.

La acción de la Unión, que complementará las políticas nacionales, se encaminará a mejorar la salud pública, prevenir las enfermedades humanas y evitar las fuentes de peligro para la salud física y psíquica. Dicha acción abarcará la lucha contra las enfermedades más graves y ampliamente difundidas, apoyando la investigación de su etiología, de su transmisión y de su prevención, así como la información y la educación sanitarias, así como la vigilancia de las amenazas transfronterizas graves para la salud, la alerta en caso de tales amenazas y la lucha contra ellas.

La Unión complementará la acción de los Estados miembros dirigida a reducir los daños a la salud producidos por las drogas, incluidas la información y la prevención.

2. La Unión fomentará la cooperación entre los Estados miembros en los ámbitos contemplados en el presente artículo y, en caso necesario, prestará apoyo a su acción.

Fomentará, en particular, la cooperación entre los Estados miembros destinada a mejorar la complementariedad de sus servicios de salud en las regiones fronterizas.

Los Estados miembros, en colaboración con la Comisión, coordinarán entre sí sus políticas y programas respectivos en los ámbitos a que se refiere el apartado 1. La Comisión, en estrecho contacto con los Estados miembros, podrá adoptar cualquier iniciativa útil para fomentar dicha coordinación, en particular iniciativas tendentes a establecer orientaciones e indicadores, organizar el intercambio de mejores prácticas y preparar los elementos necesarios para el control y la evaluación periódicos. Se informará cumplidamente al Parlamento Europeo.

3. La Unión y los Estados miembros favorecerán la cooperación con terceros países y las organizaciones internacionales competentes en materia de salud pública.

4. No obstante lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 2 y en la letra a) del artículo 6, y de conformidad con la letra k) del apartado 2 del artículo 4, el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, contribuirán a la consecución de los objetivos del presente artículo adoptando, para hacer frente a los problemas comunes de seguridad:

a) medidas que establezcan altos niveles de calidad y seguridad de los órganos y sustancias de origen humano, así como de la sangre y derivados de la sangre; estas medidas no impedirán a ningún Estado miembro mantener o introducir medidas de protección más estrictas;

b) medidas en los ámbitos veterinario y fitosanitario que tengan como objetivo directo la protección de la salud pública;

c) medidas que establezcan normas elevadas de calidad y seguridad de los medicamentos y productos sanitarios.

5. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, podrán adoptar también medidas de fomento destinadas a proteger y mejorar la salud humana y, en particular, a luchar contra las pandemias transfronterizas, así como medidas que tengan directamente como objetivo la protección de la salud pública en lo que se refiere al tabaco y al consumo excesivo de alcohol, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.

6. El Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá también adoptar recomendaciones para los fines establecidos en el presente artículo.

7. La acción de la Unión en el ámbito de la salud pública respetará las responsabilidades de los Estados miembros por lo que respecta a la definición de su política de salud, así como a la organización y prestación de servicios sanitarios y

atención médica. Las responsabilidades de los Estados miembros incluyen la gestión de los servicios de salud y de atención médica, así como la asignación de los recursos que se destinan a dichos servicios. Las medidas contempladas en la letra a) del apartado 4 se entenderán sin perjuicio de las disposiciones nacionales en materia de donaciones o uso médico de órganos y sangre.

Artículo 114

1. Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, se aplicarán las disposiciones siguientes para la consecución de los objetivos enunciados en el artículo 26. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptarán las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior.

2. El apartado 1 no se aplicará a las disposiciones fiscales, a las disposiciones relativas a la libre circulación de personas ni a las relativas a los derechos e intereses de los trabajadores por cuenta ajena.

3. La Comisión, en sus propuestas previstas en el apartado 1 referentes a la aproximación de las legislaciones en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y protección de los consumidores, se basará en un nivel de protección elevado, teniendo en cuenta especialmente cualquier novedad basada en hechos científicos. En el marco de sus respectivas competencias, el Parlamento Europeo y el Consejo procurarán también alcanzar ese objetivo.

4. Si, tras la adopción por el Parlamento Europeo y el Consejo, por el Consejo o por la Comisión de una medida de armonización, un Estado miembro estimare necesario mantener disposiciones nacionales, justificadas por alguna de las razones importantes contempladas en el artículo 36 o relacionadas con la protección del medio de trabajo o del medio ambiente, dicho Estado miembro notificará a la Comisión dichas disposiciones así como los motivos de su mantenimiento.

5. Asimismo, sin perjuicio del apartado 4, si tras la adopción de una medida de armonización por el Parlamento Europeo y el Consejo, por el Consejo o por la Comisión, un Estado miembro estimara necesario establecer nuevas disposiciones nacionales basadas en novedades científicas relativas a la protección del medio de trabajo o del medio ambiente y justificadas por un problema específico de dicho Estado miembro surgido con posterioridad a la adopción de la medida de armonización, notificará a la Comisión las disposiciones previstas así como los motivos de su adopción.

6. La Comisión aprobará o rechazará, en un plazo de seis meses a partir de las notificaciones a que se refieren los apartados 4 y 5, las disposiciones nacionales mencionadas, después de haber comprobado si se trata o no de un medio de discriminación arbitraria o de una restricción encubierta del comercio entre Estados

miembros y si constituyen o no un obstáculo para el funcionamiento del mercado interior.

Si la Comisión no se hubiera pronunciado en el citado plazo, las disposiciones nacionales a que se refieren los apartados 4 y 5 se considerarán aprobadas.

Cuando esté justificado por la complejidad del asunto y no haya riesgos para la salud humana, la Comisión podrá notificar al Estado miembro afectado que el plazo mencionado en este apartado se amplía por un período adicional de hasta seis meses.

7. Cuando, de conformidad con el apartado 6, se autorice a un Estado miembro a mantener o establecer disposiciones nacionales que se aparten de una medida de armonización, la Comisión estudiará inmediatamente la posibilidad de proponer una adaptación a dicha medida.

8. Cuando un Estado miembro plantee un problema concreto relacionado con la salud pública en un ámbito que haya sido objeto de medidas de armonización previas, deberá informar de ello a la Comisión, la cual examinará inmediatamente la conveniencia de proponer al Consejo las medidas adecuadas.

9. Como excepción al procedimiento previsto en los artículos 258 y 259, la Comisión y cualquier Estado miembro podrá recurrir directamente al Tribunal de Justicia de la Unión Europea si considera que otro Estado miembro abusa de las facultades previstas en el presente artículo.

10. Las medidas de armonización anteriormente mencionadas incluirán, en los casos apropiados, una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros a adoptar, por uno o varios de los motivos no económicos indicados en el artículo 36, medidas provisionales sometidas a un procedimiento de control de la Unión.”

Artículo 153

2. A tal fin, el Parlamento Europeo y el Consejo:

a) podrán adoptar medidas destinadas a fomentar la cooperación entre los Estados miembros mediante iniciativas para mejorar los conocimientos, desarrollar el intercambio de información y de buenas prácticas, promover fórmulas innovadoras y evaluar experiencias, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros;

b) podrán adoptar, en los ámbitos mencionados en las letras a) a i) del apartado 1, mediante directivas, las disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente, teniendo en cuenta las condiciones y reglamentaciones técnicas existentes en cada uno de los Estados miembros. Tales directivas evitarán establecer trabas de carácter administrativo, financiero y jurídico que obstaculicen la creación y el desarrollo de pequeñas y medianas empresas.

El Parlamento Europeo y el Consejo decidirán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

En los ámbitos mencionados en las letras c), d), f) y g) del apartado 1, el Consejo decidirá con arreglo a un procedimiento legislativo especial, por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo y a dichos Comités.

El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá decidir que el procedimiento legislativo ordinario sea aplicable a las letras d), f) y g) del apartado 1.

Artículo 192

1. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, decidirán las acciones que deba emprender la Unión para la realización de los objetivos fijados en el artículo 191.

3.- Origen y reconocimiento jurídico en los Tratados de las Regiones Ultraperiféricas.

3.1.-Origen

Como se pone de relieve en el Memorándum presentado por España, Francia y Portugal en 2003, “las regiones ultraperiféricas representan una realidad geográfica y económica diferente del resto de las regiones europeas debido a su aislamiento, lo que constituye una dificultad para su desarrollo sostenible y armonioso. La exigüidad del territorio, la escasez de recursos, y la reducida dimensión de los mercados no pueden compensarse, como ocurre en el resto del territorio europeo, con la presencia de mercados próximos que permitan dar mayor salida a los productos. Este aislamiento se combina con otras dificultades que constituyen otros tantos límites al desarrollo:

- condiciones geográficas y climáticas que debilitan el proceso de desarrollo debido a la escasez de suelo, a los riesgos naturales y, en determinados casos, al carácter archipelágico, acentuado por una gran dispersión de las islas;
- costes de producción, especialmente los salariales, de nivel europeo, que sitúan a las RUP en situación competitiva desfavorable en relación con los países de su entorno geográfico;
- costes adicionales de abastecimiento y de comercialización;
- la dificultad para alcanzar economías de escala;
- su dependencia con respecto a producciones frágiles en el mercado internacional.

La persistencia de estas desventajas constituye un freno para el desarrollo, la competitividad y el empleo en las RUP, pero es posible, mediante una acción global y coordinada, reducir y minimizar los efectos negativos de la ultraperiferia y promover la convergencia económica y social de estas regiones hacia los niveles comunitarios”.

La acción de los Estados afectados - España, Francia, y Portugal- llevó a que, en 1989, el Consejo de la Unión Europea adoptara una decisión por la que se establecía un programa de opciones específicas ligado a la lejanía y la insularidad (POSEI), lo que constituyó la primera manifestación de un tratamiento global y específico para estas regiones, basado en el principio de “realidad del territorio”.

3.2. Reconocimiento en el Tratado de Ámsterdam

El *Tratado de Ámsterdam*, de 2 de octubre de 1997, entró en vigor el 1 de mayo de 1999, y reconoció formalmente esta realidad en la nueva redacción dada al artículo 299.2 del *Tratado de la Comunidad Europea (TCE)*:

“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 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”.

El citado artículo consideraba como regiones ultraperiféricas, los departamentos franceses de Ultramar (más conocidos por su acrónimo DOM), las islas portuguesas de Azores y Madeira, y las islas Canarias.

A diferencia de otros territorios excluidos de la aplicación de los tratados comunitarios- como los que recogía entonces el art. 299.6 del citado TCE, las islas Feroe, del Canal o de Man, las regiones ultraperiféricas, por regla general y salvo periodos transitorios iniciales, están sujetas al derecho comunitario pero las dificultades derivadas de esa lejanía geográfica hacían necesario la adopción de medidas especiales en determinadas materias reguladas por los tratados. Estas medidas debían ser adoptadas por el Consejo por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta del Parlamento y debían recaer, en particular, en "las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera; las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales comunitarios". Dichos ámbitos materiales no constituyen una lista cerrada pero sin duda fijan los objetivos prioritarios de las acciones comunitarias en la materia.

En cualquier caso, y como cláusula de garantía frente a una excesiva especialidad en la adopción de esas medidas especiales, el apartado 2 concluía que éstas debían acordarse "sin poner en peligro la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico comunitario, incluido el mercado interior y las políticas comunes".

En ejercicio de esas facultades, las instituciones comunitarias han aprobado diferentes disposiciones a las que se hará referencia posteriormente.

3.3. Regulación en el Tratado de Lisboa

El Tratado de Lisboa, de 13 de diciembre de 2007, vigente desde el 1 de diciembre de 2009, recoge las disposiciones del artículo 299.2 TCE en el artículo 349 del nuevo Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), con el siguiente tenor:

"Teniendo en cuenta la situación estructural social y económica de Guadalupe, La Guyana Francesa, Martinica, la Reunión, San Bartolomé, San Martín, las Azores, Madeira y las islas Canarias, caracterizada por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo, el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará medidas específicas orientadas, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación de los Tratados en dichas regiones, incluidas las políticas comunes. Cuando el Consejo adopte dichas medidas específicas con arreglo a un procedimiento legislativo especial, se pronunciará también a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo.

Las medidas contempladas en el párrafo primero se referirán, en particular, a las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de

consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales de la Unión.

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

Dicho precepto se complementa con el artículo 355.1 del nuevo TFUE, que determina que:

"Las disposiciones de los Tratados se aplicarán a Guadalupe, la Guayana Francesa, Martinica, la Reunión, San Bartolomé, San Martín, las Azores, Madeira y las islas Canarias, de conformidad con el artículo 349."

Además de la cita expresa de las islas afectadas —sustituyendo la remisión a los departamentos franceses de ultramar e incluyendo dos territorios hasta ahora excluidos, las islas de San Bartolomé y de San Martín, que tienen el estatuto jurídico de colectividades de ultramar, dos son las principales modificaciones realizadas por el Tratado de Lisboa, una relativa al procedimiento y otra al ámbito material de las medidas que particularmente deben ser adoptadas.

Respecto al procedimiento para la adopción de las medidas especiales, no hay una diferencia sustancial sino la adaptación a la nueva regulación del procedimiento legislativo. Por eso el Tratado señala que será aplicable el "**procedimiento legislativo especial**", esto es, que podrán adoptarse reglamentos, directivas o decisiones por el Consejo por mayoría cualificada, con la participación del Parlamento Europeo (artículo 289.2 TFUE), lo que no difiere en los aspectos sustanciales del procedimiento consultivo estipulado por el art. 299 TCE y aplicable hasta ahora.

Mayor interés tiene la inclusión de dos nuevos ámbitos materiales sobre los que cabe que deben recaer las medidas especiales: las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales, y las ayudas públicas.

Finalmente, el apartado 6 del mismo artículo 355 establece que los territorios franceses pueden cambiar de estatuto, pues "el Consejo Europeo, por iniciativa del Estado miembro de que se trate, podrá adoptar una decisión que modifique el estatuto respecto de la Unión de alguno de los países o territorios daneses, franceses o neerlandeses a que se refieren los artículos 1 y 2. El Consejo Europeo se pronunciará por unanimidad, previa consulta a la Comisión".

4. BALANCE DE LAS ACTUACIONES COMUNITARIAS REALIZADAS

4.1. Síntesis de las actuaciones realizadas

Como se ha indicado, los programas POSEI (programa de opciones específicas ligado a la lejanía y la insularidad) fueron, a partir de 1991, la primera forma de actuación comunitaria respecto a las RUP. Desde entonces se han ido realizando diferentes actuaciones que sintetizaremos a continuación.

En una primera fase, las actuaciones se concentraron en dos materias: la política agrícola común, para adaptar la política común a las condiciones de estas regiones y a un tratamiento específico de determinadas producciones como el plátano o la caña de azúcar; y las disposiciones fiscales y aduaneras particulares de las que se beneficiaban estos territorios. A partir de estas primeras intervenciones, las actuaciones, se han ido extendiendo a otros campos como el transporte, la artesanía, la energía y el medio ambiente, la investigación y el desarrollo tecnológico o la cooperación territorial.

Dos han sido las principales formas de intervención. La primera forma de intervención consistió en la aprobación de medidas específicas para cada una de estas regiones, agrupándolas en torno a cada Estado miembro. En particular, se aprobaron medidas respecto al régimen de abastecimiento de productos agrícolas: a los departamentos franceses de ultramar bajo la denominación POSEIDOM¹, POSEIMA² para Azores y Madeira, y POSEICAN³ para el archipiélago canario. Esta normativa se basa en un régimen específico de abastecimiento común para los productos agrícolas fundamentales para el consumo humano. Se estableció además el compromiso de crear un plan de previsiones con el objeto de cuantificar las necesidades anuales de abastecimiento de los productos, así como un plan de previsiones independiente. También se regularon los derechos relativos a la importación directa a dichos territorios de productos sujetos al régimen específico de abastecimiento originarios de terceros países⁴.

Con posterioridad, estas medidas se fueron extendiendo a la concesión de ayudas a la comercialización de ciertos productos locales⁵ y a la gestión de las flotas pesqueras afectadas⁶.

El segundo tipo de actuaciones ha consistido en la adaptación de la política regional común a estas regiones, estableciendo incentivos específicos, modificando porcentajes de intervención y cuantías de ayuda así como dispensando de requisitos y límites de la actuación de los fondos estructurales⁷.

¹Directiva 72/462/CEE, Reglamento (CEE) n° 525/77 y Reglamento (CEE) n° 3763/91, derogados por el Reglamento (CE) n° 1452/2001 del Consejo de 28 de junio de 2001.

² Reglamento (CEE) 1600/1992, derogado por el Reglamento (CE) n° 1453/2001 del Consejo de 28 de junio de 2001.

³ Reglamento (CEE) 1601/1992, derogado por el Reglamento (CE) n° 1454/2001 del Consejo de 28 de junio de 2001.

⁴ El citado Régimen Específico de Abastecimiento se encuentra desarrollado por los siguientes Reglamentos: Reglamento (CE) n° 20/2002, de 28 de diciembre de 2001, por el que se aprueban disposiciones de aplicación de los regímenes específicos de abastecimiento de las regiones ultraperiféricas establecidos mediante los reglamentos del Consejo (CE) n° 1452/2001, 1453/2001 y 1454/2001; el Reglamento (CE) n° 14/2004, de 30 de diciembre de 2003, relativo a la elaboración de los planes de previsiones y a la fijación de las ayudas comunitarias al abastecimiento de determinados productos esenciales para el consumo humano, la transformación y la utilización como insumos agrarios y para el suministro de animales vivos y de huevos a las regiones ultraperiféricas de conformidad con los Reglamentos (CE) n° 1452/2001, (CE) n° 1453/2001 y (CE) n° 1454/2001 del Consejo; y el Reglamento (CE) n° 489/2004, de 16 de marzo de 2004, que modifica el Reglamento (CE) n° 20/2002 por el que se aprueban disposiciones de aplicación de los regímenes específicos de abastecimiento de las regiones ultraperiféricas establecidos mediante los Reglamentos del Consejo (CE) n° 1452/2001, (CE) n° 1453/2001 y (CE) n° 1454/2001.

⁵ Para la producción local de productos vegetales, el Reglamento (CE) 43/2003, de la Comisión, de 23 de diciembre; para los productos pesqueros, el Reglamento (CE) 2328/2003, del Consejo, de 22 de diciembre.

⁶ Reglamento (CE) 639/2004, del Consejo, de 30 de marzo.

⁷ Se aumentan los límites fijados para la participación de las RUP en los Fondos Estructurales en el Reglamento (CE) n° 1447/2001 del Consejo de 28 de Junio de 2001 que modifica el Reglamento (CE) n° 1260/1999 por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos estructurales).

Se incrementan asimismo determinados porcentajes de intervenciones financieras del IFOP (Instrumento Financiero de Orientación de las Pesca) en relación con las RUP en el Reglamento (CE) n° 1451/2001 del Consejo de 28 de junio de 2001 que modifica el Reglamento (CE) n° 2792/1999 por el que se definen las modalidades y condiciones de las intervenciones con finalidad estructural en el sector de las pesca

Se prevé para las RUP un aumento en el nivel máximo de ayuda pública en explotaciones y en la transformación y comercialización de productos agrarios en el Reglamento (CE) n° 445/2002 de la Comisión de 26 de febrero de 2002 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1257/1999 del Consejo sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del FEOGA — Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola.

1° Conclusiones de los Consejos Europeos: Colonia, 3-4-junio 1999; Lisboa, 23-24 marzo 2000; Santa María de Feira, 19-20 junio 2000; Niza, 7-9 diciembre 2000; Sevilla, 21-22 junio 2002; Bruselas, 17-18 junio 2004; 21-22 junio 2007; Bruselas, 14 diciembre 2007.

En el caso de las islas Canarias, hasta 1991 quedaron al margen de la normativa comunitaria en materia aduanera y fiscal así como respecto a la aplicación de las políticas agrarias y de pesca comunes. A partir de la decisión del Consejo de 26 de junio de 1991, tras haber hecho uso de la facultad prevista en el artículo 25.4 del Tratado de adhesión, se optó por la integración plena en la normativa comunitaria. Sin embargo, en dicha integración ya se establecieron diferentes disposiciones específicas que atendiesen a su naturaleza de región ultraperiférica. De una parte, mediante el citado programa POSEICAN, en el que se establecía un sistema especial de aprovisionamiento de exportaciones de productos alimenticios; de otra parte, mediante una fiscalidad indirecta distinta del IVA, mediante el impuesto general de Canarias (IGIC) y el arbitrio para la

importación y entrega de mercancías (AIEM); y finalmente mediante un régimen flexible de aplicación de algunas de las políticas comunitarias, como la política agraria común, con salvaguardias como la relativa a la exportación de plátanos al resto de la Unión.

4.2. Balance de las actuaciones realizadas

A) El balance hecho por la Comisión Europea

De los POSEI hasta las últimas Comunicaciones de la Comisión Europea, la estrategia respecto a la ultraperiferia se ha beneficiado de un apoyo constante al más alto nivel por los Consejos europeos^{1º} pero también por el Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social europeo, y, claro está, por los Estados miembros directamente concernidos.

Tras una primera Comunicación de la Comisión Europea que hizo balance del conjunto de las medidas respecto de las RUP el 14 de marzo de 2000 y de las perspectivas de reforzar la convergencia y la integración de estas regiones, las conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002, invitaron a la Comisión a presentar un informe sobre las especificidades de la situación de las RUP basado en un análisis global y coherente.

A su vez, Francia, España, Portugal y las siete RUP enviaron a la Comisión Europea un memorándum conjunto el 2 de junio de 2003, apoyando la necesidad de un tratamiento específico e invitando a la Comisión a completar la estrategia hasta entonces aplicada respecto a estas regiones.

Todo ello condujo a la adopción por la Comisión Europea, en mayo de 2004, de la Comunicación "Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas"

En septiembre de 2007, la Comisión Europea publicó una nueva Comunicación⁸ en la que se trazan dos objetivos: por un lado, hacer balance de la estrategia de la Unión Europea en favor de las RUP a los tres años de su aplicación y, por otro lado, iniciar un debate sobre el futuro a largo plazo de la misma (en el horizonte del 2013), con el objeto de actualizarla y enriquecerla. La Comisión Europea decidió centrar este debate en el cambio climático, la política marítima, la evolución demográfica, los flujos migratorios y la agricultura.

⁸ COM (2007) 507 final.

Con posterioridad, la Comisión Europea ⁹ ha propuesto en una nueva Comunicación en 2008 un cambio de enfoque sobre la base de la valorización de las potencialidades de la ultraperiferia. En el balance de las actuaciones realizadas hasta ahora, la Comisión Europea considera globalmente satisfactoria, y se subrayan algunos aspectos esenciales:

- El reconocimiento de los significativos avances registrados en los últimos años gracias a la aplicación de medidas específicas, especialmente en el ámbito de las políticas de cohesión, agrícola, de investigación y de competencia.
- La reafirmación del carácter permanente de las desventajas que afectan a las regiones ultraperiféricas y la necesidad de consolidar los instrumentos existentes, particularmente con vistas a reducir el déficit de accesibilidad de las regiones ultraperiféricas y reforzar su inserción regional.
- El reconocimiento unánime del interés de una estrategia europea integrada en la materia, así como los tres ejes prioritarios definidos en 2004: accesibilidad, competitividad e inserción regional. Dichos ejes deben completarse con los cuatro nuevos aspectos propuestos por la Comisión en su Comunicación de septiembre de 2007, que también han sido considerados como adecuados: cambio climático, evolución demográfica y flujos migratorios, agricultura y política marítima. Estas materias plantean importantes retos a las regiones ultraperiféricas tanto desde el punto de vista de las dificultades por superar (coste elevado de la adaptación a los efectos del cambio climático, repercusiones de la explosión demográfica o del envejecimiento de la población, consecuencias del aumento de la inmigración ilegal) como de las oportunidades de desarrollo que conviene aprovechar (posibilidades que ofrece la diversificación agrícola y el aprovechamiento del potencial marítimo).
- La voluntad de aprovechar plenamente los factores positivos y las ventajas comparativas que tienen estas regiones respecto de la Unión Europea y de terceros países vecinos (situación geoestratégica única y potencial específico en materia de energías renovables, observación y seguimiento de los efectos del cambio climático y biodiversidad). Estas características hacen de las regiones ultraperiféricas laboratorios privilegiados para realizar proyectos piloto con un alto valor añadido para la Unión Europea.
- La necesidad de sistematizar la utilización de los estudios de impacto al aplicar nuevas normativas comunitarias, especialmente en los sectores medioambiental, agrícola y pesquero, o al negociar acuerdos comerciales internacionales que tengan efectos directos sobre las economías de las regiones ultraperiféricas. Para ello es necesario disponer de datos fiables, completos y adaptados al contexto específico de las regiones ultraperiféricas.

⁹COM (2008) 642final.

- El reforzamiento de la coherencia entre las diversas políticas comunitarias y garantizar un mayor reconocimiento y una mayor consideración de las realidades in situ.

B) El balance hecho por el Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo también ha hecho un balance globalmente satisfactorio, pero se ha mostrado crítico con algunos aspectos de esa actuación, como son¹⁰:

- La utilización en gran medida del PIB con respecto a la media comunitaria como indicador del nivel de ayudas, olvidando las limitaciones permanentes de estas regiones.
- La escasez de medidas de apoyo al sector pesquero, en particular para salvaguardar la sostenibilidad de la pesca artesanal.
- El desinterés por tener en cuenta los intereses de estas regiones en la negociación de acuerdos comerciales como los Acuerdos de Asociación Económica (AAE) o con los países ACP.
- La escasez de medidas en el ámbito de transportes, en particular respecto a la aviación civil.
- La preocupación por la importancia que la Comisión Europea está concediendo a los instrumentos de evaluación de estas medidas, esperando que esta tendencia no se convierta en un pretexto para poner en tela de juicio esta política.

C) El balance hecho por las autoridades regionales afectadas

Con respecto a las aportaciones de las propias regiones, a lo largo de los años ha habido hitos importantes que han marcado un punto de inflexión en el proceso de la definición de una estrategia para las RUP.

En Cayena, en 1999 se firmaba el primer memorándum conjunto de las regiones ultraperiféricas, tras la aprobación del Tratado de Ámsterdam, Cayena marcó el inicio de una nueva etapa, y sentó los cuatro principios que deben inspirar la acción comunitaria hacia las RUP: igualdad de oportunidades; coherencia de las políticas comunitarias; valorización de las potencialidades; y partenariado

En 2003, se firmó en París, el segundo memorándum conjunto, concebido en el contexto de la ampliación de la UE, y que sirvió de base a la Comunicación de la Comisión de 2004, que planteaba un enfoque integrado en torno a tres ejes: accesibilidad, competitividad e integración regional.

¹⁰Informe de la Comisión de Desarrollo Regional de 17 de abril de 2008 [2008/2010 (INI)].

En la Conferencia de Presidentes de Regiones Ultraperiféricas celebrada el 14 de octubre de 2009 en Las Palmas de Gran Canaria, se aprobó el tercer Memorandum conjunto, con el título "Las RUP en el horizonte 2020", que marca el tercer hito en este proceso". En dicho documento estratégico se plantean las primeras propuestas y pistas de reflexión para una estrategia renovada hacia las RUP en el horizonte 2014-2020. En un extenso documento consideran que "el balance está a medio camino" y que "es insuficiente" porque no han sido tenidas en cuenta algunas especificidades de las RUP en las políticas comunitarias, dando lugar a "incoherencias y a impactos asimétricos de los dispositivos establecidos".

Se pone como ejemplo la política de cohesión 2007-2013, que no ha reservado a las RUP un tratamiento homogéneo, lo que se ha traducido en una división en dos grupos de regiones, unas enmarcadas en el objetivo convergencia y otras en el de competitividad, tomando como criterio determinante del reparto únicamente el PIB medio por habitante expresado en estándar de poder adquisitivo.

Este hecho se constata también en otras políticas como la relativa al transporte, al medio ambiente, a la investigación, o a la pesca (donde aún subsisten problemas de sostenibilidad con la apertura de estas zonas marítimas a otras flotas comunitarias, y de conformidad entre la parte interna y externa de la PCP). Además, algunas políticas comunitarias han transpuesto de manera mecánica obligaciones para las RUP. Por otra parte, se ha llevado a un escaso aprovechamiento de las potencialidades de las RUP en las distintas políticas comunitarias, especialmente en ámbitos como la investigación y la innovación, o en la cooperación en las fronteras exteriores.

Respecto a la reducción del déficit de accesibilidad, las medidas propuestas por la UE resultan claramente insuficientes. Se limitan en muchos casos a dar orientaciones para una utilización más eficaz, por parte de las RUP, de las medidas generales relevantes tanto en la política de transportes, como en la accesibilidad digital, o incluso en la eficacia energética, cuando en realidad merecerían ser ampliamente adaptadas a las realidades locales.

En cuanto a los resultados de las diferentes políticas comunitarias para la mejora de la competitividad de las RUP son moderados, y las medidas que darían consistencia a la inserción regional en sus respectivos entornos geográficos no han estado a la altura de las expectativas, con incoherencias especialmente en los ámbitos de la política comercial internacional (APE, acuerdos de la OMC), la política de inmigración, de accesibilidad, la adecuación del objetivo de cooperación territorial europea en el ámbito de la política de cohesión, etc.

Finalmente, las autoridades de las RUP constatan dificultades persistentes respecto a la articulación de la financiación de proyectos de cooperación por el FED y del FEDER.

5.- BREVE EXPLICACIÓN DE LOS CAMBIOS DEL STATUS DE MAYOTTE EN EL SENO DE LA REPÚBLICA FRANCESA Y DE LA UNIÓN EUROPEA

Mayotte es una pequeña isla de las posesiones de ultramar de Francia situada en el extremo norte del canal de Mozambique, en el archipiélago de las Comoras. También es conocida como Mahoré, especialmente cuando se hace referencia a su inclusión por parte de la Unión de las Comoras. Como los demás países y territorios de ultramar, esta isla no forma parte actualmente del territorio de la Unión Europea, pero lo hará a partir del 1 de enero de 2014.

De acuerdo a estimaciones de 2011, la isla cuenta con 209 530 habitantes y su superficie es de 374 km². La isla pasó a ser departamento de ultramar francés a partir de marzo de 2011. Sobre esta base, el Consejo Europeo decidió el 11 de julio de 2012 que, a partir del 1 de enero de 2014, Mayotte pase a ser una región ultraperiférica de la Unión Europea, de modo similar a como lo son las islas Canarias

Mayotte fue cedida a Francia junto con el resto de las Comoras en 1843. Fue la única isla del archipiélago que votó en referéndum por mantener sus vínculos con Francia (en 1974 y nuevamente en 1976, con el 63,8% y 99,4% respectivamente). Las Comoras continúan reclamando la isla, y una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU de 1976, respaldada por 11 de los 15 miembros, hubiese reconocido la soberanía de Comoras sobre Mayotte de no ser por el veto francés (volviéndose a presentar el mismo caso en 2004).

La situación de Mayotte ha sido difícil para Francia: mientras la mayoría de la población local no desea la independencia o la unión con el resto de las Comores, la crítica internacional es fuerte respecto a los lazos existentes entre Mayotte y Francia. Más aún, la peculiar forma de administración local de Mayotte, basada en gran parte en la sharia, sería muy difícil de integrar en las estructuras legales de Francia, sin mencionar los costos de llevar los estándares de vida a niveles cercanos a los de la Francia Metropolitana. Por estas razones, hasta 2007, las leyes promulgadas por el parlamento nacional debían especificar claramente si se aplicaban para ser válidas en el territorio. Sin embargo, ahora se aplican directamente, salvo para algunas materias.

En 2001 el estatus de Mayotte cambió hacia Colectividad Departamental de Ultramar, un estatus muy cercano al de Departamento de Ultramar Francés (como en el caso de Reunión, Guadalupe, Martinica y la Guayana Francesa). Este cambio fue aprobado por el 73% de la población de Mayotte. A pesar de esto, las Comoras siguen reclamando la isla.

Tras el referéndum del 29 de marzo de 2009 (95,2% de votos favorables), se convirtió en marzo 2011 en un Departamento de Ultramar de la República Francesa regido por el artículo 73 de la Constitución.

Mayotte es una isla donde la población practica una agricultura de supervivencia. El producto nacional bruto por habitante no supera los 1000 dólares por habitante en 1993. La tasa de desempleo se elevó al 38% en 1995, pero no se elevaba más del 29% en el censo de 2002. El ingreso mínimo de integración no se aplica en Mayotte.

Los productos agrícolas son principalmente los asociados a culturas cerealeras y notablemente el arroz y el maíz y los frutos tropicales, banana, nuez de coco, ananás y mangos. Pero sólo está desarrollada su exportación en los campos deylang-ylang y el citronnelle utilizados en la perfumería, la vainilla, la Canela y el clavo.

Se mantiene un elevado número de explotaciones bovinas, caprinas y avícolas (producción de huevos). El mar proporciona, además de los pescados de la pesca costera, peces espada, langostas, meros y langostinos.

Mayotte, situada en el canal de Mozambique, se adscribió inicialmente a la colonia francesa de Madagascar. Posteriormente, con la promulgación de la Ley francesa nº 46-973 de 9 de mayo de 1946, las Constituciones de la IV y V República Francesa, y la Ley francesa nº 61-1412 de 23 de diciembre de 1961, Mayotte se vinculó exclusivamente al Territorio de Ultramar del Archipiélago de las Comores. En tanto que Territorio de Ultramar, Mayotte, junto con las Comores, no formaba parte del territorio departamental de la República francesa. De ahí que el Tratado de Roma (1957) la incluyese, por vía de su artículo 227.3 (actual artículo 198 del Tratado de Funcionamiento de la UE), en el listado de “Países y Territorios de Ultramar” del Anexo IV al Tratado de Roma (actual Anexo II al TFUE), que enumeraba aquellos territorios pertenecientes o dependientes de los Estados Miembros a los que, no entrando en el ámbito territorial de aplicación del derecho comunitario, les otorgaba un régimen especial de asociación.

En diciembre de 1973 los habitantes de las Islas Comores celebraron un referéndum de autodeterminación, favorable a la independencia respecto de Francia. Con la salvedad de la isla de Mayotte, que votó mayoritariamente a favor de mantener sus vínculos con la República francesa. El Gobierno francés, en consecuencia, invalidó el referéndum y propuso la celebración de un nuevo referéndum cuyos resultados serían valorados separadamente isla a isla. Las Comores, como reacción, proclamaron unilateralmente su independencia en 1975 y reivindicaron Mayotte, bajo ocupación militar francesa. A ello respondió Francia legislando que las Islas Comores, con la salvedad de Mayotte, dejaban de formar parte de la República Francesa, a la vez que organizaba un nuevo referéndum de autodeterminación en Mayotte para 1976. En él la población local revalidó su deseo de mantenerse ligada a la República francesa. La Asamblea General de las Naciones Unidas, por su parte, consideró este referéndum nulo y condenó la presencia francesa en Mayotte (39ª sesión plenaria de 21/10/1976). Poco después, Francia impuso su poder de veto contra un proyecto de resolución del Consejo de

Seguridad. Décadas más tarde, la Asamblea General de las Naciones Unidas reafirmaría la soberanía de la República Federal Islámica de las Comores sobre la isla de Mayotte (Resolución de 06/12/1994). Ahora bien, Mayotte por sí sola nunca ha sido incluida en la lista de territorios no autónomos del Comité Especial de Descolonización de las Naciones Unidas.

En estas últimas cuatro décadas el status jurídico de Mayotte en el seno de la República francesa ha ido variando: partió primero como Territorio de Ultramar (TOM en francés); tras la reforma constitucional de 2003 devino, como el resto de TOM, en una Colectividad de Ultramar (COM en francés); en 2011, y como consecuencia del resultado de un referéndum celebrado en 2009, **Mayotte se convirtió en un Departamento y Región de Ultramar (DROM o DOM-ROM en francés)**. Desde **entonces Mayotte era el único de los cinco DROM franceses que no constituía una Región Ultraperiférica (RUP) de la UE, sino que se hallaba en la lista de Países y Territorios de Ultramar (PTU) del Anexo II al TFUE**. Cuando cambie de status a RUP el 1 de enero de 2014 el Acervo de la Unión le será de aplicación. Es por ello que algunas políticas europeas requieren de modificaciones para su correcta adaptación a las circunstancias de Mayotte.

5.1. Decisión 2012/419/UE del Consejo Europeo, de 11 de julio de 2012, por la que se modifica el estatuto de Mayotte respecto de la Unión Europea.

Por ella el Consejo Europeo acuerda suprimir la isla de Mayotte de la lista de Países y Territorios de Ultramar del Anexo II al TFUE, y dotarla del estatuto de Región Ultraperiférica de la Unión Europea, a partir del 1 de enero de 2014.

5.2. Informe del Senado francés sobre la conversión de Mayotte en departamento (2008).

Elaborado con anterioridad a la celebración del referéndum de 2009, este informe analizaba el recorrido del status jurídico de Mayotte en el seno de la República francesa, las posibilidades y consecuencias de su transformación en un Departamento de Ultramar, el difícil encaje del ordenamiento jurídico de la Francia metropolitana con el derecho islámico de la isla, las circunstancias económicas y sociales de la isla, y la estrategia de obtener para Mayotte el estatuto de Región Ultraperiférica de la UE (páginas 79 y 80).

CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican determinados reglamentos en el ámbito de la pesca y la salud animal debido al cambio de estatuto de Mayotte respecto de la Unión, y la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican determinadas directivas en los ámbitos del medio ambiente, la agricultura, la política social y la salud pública debido al cambio de estatuto de Mayotte respecto de la Unión, son conformes al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.