



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. NILS WAHL
presentadas el 25 de junio de 2015¹

Asuntos acumulados C-132/14, C-133/14, C-134/14, C-135/14 y C-136/14

**Parlamento Europeo (asuntos C-132/14 y C-136/14)
y
Comisión Europea (asuntos C-133/14 a C-135/14)
contra**

Consejo de la Unión Europea

«Recurso de anulación — Reglamento (UE) n° 1385/2013 — Directiva 2013/62/UE — Directiva 2013/64/UE — Base jurídica — Artículo 349 TFUE — Ámbito de aplicación — Región ultraperiférica — Cambio de estatuto de Mayotte»

1. En los presentes procedimientos, el Parlamento y la Comisión solicitan al Tribunal de Justicia que anule el Reglamento n° 1385/2013² y la Directiva 2013/64.³ Asimismo, la Comisión también solicita la anulación de la Directiva 2013/62⁴ (en lo sucesivo, conjuntamente, «medidas impugnadas»). El objeto de los presentes recursos es si las medidas impugnadas se adoptaron sobre una base jurídica correcta.

2. La cuestión clave de los asuntos examinados es la siguiente: ¿cuál es el ámbito de aplicación del artículo 349 TFUE? Dicha cuestión se suscitó a raíz del cambio de estatuto, con arreglo a la legislación de la Unión, de Mayotte. Tras un referéndum local que tuvo lugar en 2009, las islas que conforman el archipiélago de Mayotte avanzaron en su proceso de incorporación a la República Francesa y el 31 de marzo de 2011 dicho archipiélago adquirió el estatuto de región y departamento de ultramar de la República Francesa. A solicitud de la República Francesa, el Consejo Europeo decidió cambiar el estatuto de Mayotte, con efectos desde el 1 de enero de 2014, de país o territorio de ultramar («PTU») a región ultraperiférica («RU»)⁵.

1 — Lengua original: inglés.

2 — Reglamento (UE) n° 1385/2013 del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 850/98 y (CE) n° 1224/2009 del Consejo y los Reglamentos (CE) n° 1069/2009, (UE) n° 1379/2013 y (UE) n° 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, como consecuencia del cambio de estatuto de Mayotte respecto de la Unión Europea (DO L 354, p. 86) (en lo sucesivo, «Reglamento»).

3 — Directiva 2013/64/UE del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por la que se modifican las Directivas 91/271/CEE y 1999/74/CE del Consejo y las Directivas 2000/60/CE, 2006/7/CE, 2006/25/CE y 2011/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo como consecuencia de la modificación del estatuto de Mayotte respecto de la Unión Europea (DO L 353, p. 8) (en lo sucesivo, «Directiva Horizontal»).

4 — Directiva 2013/62/UE del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, que modifica la Directiva 2010/18/UE por la que se aplica el Acuerdo marco revisado sobre el permiso parental, celebrado por BUSINESSEUROPE, la UEAPME, el CEEP y la CES, como consecuencia de la modificación del estatuto de Mayotte respecto de la Unión Europea (DO L 353, p. 7) (en lo sucesivo, «Mini Directiva»).

5 — 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 (DO L 204, p. 131).

3. Sin embargo, se ha originado un litigio institucional desde entonces con respecto a las medidas impugnadas, adoptadas en relación con dicho cambio de estatuto. El Consejo, en desacuerdo con las bases jurídicas sectoriales propuestas para las medidas impugnadas, decidió adoptarlas con arreglo al artículo 349 TFUE. La cuestión reside en dilucidar si el Consejo tenía fundamento bastante para hacerlo, cuestión que, tal como se expondrá, considero que procede responder de manera afirmativa.

I. Marco jurídico

A. Disposiciones aplicables y derogadas pertinentes del Tratado

4. Tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, el artículo 227 CE, apartado 2, tenía el siguiente tenor:

«Por lo que respecta 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 [CE],
- la liberalización de los servicios,
- las normas sobre la competencia,
- las medidas de salvaguardia previstas en los artículos 109 H [CE], 109 I [CE] y 226 [CE],
- 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 [CE], por el desarrollo económico y social de estas regiones.»

5. Tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el artículo 227 CE, apartado 2, fue sustituido por el artículo 299 CE, apartado 2, que establecía:

«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.»

6. Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el artículo 299 CE fue sustituido por los artículos 349 TFUE y 355 TFUE y, en esencia, por el artículo 52 TUE. Dicho artículo 52 TUE establece lo siguiente:

«1. Los Tratados se aplicarán al Reino de Bélgica, a la República de Bulgaria, a la República Checa, al Reino de Dinamarca, a la República Federal de Alemania, a la República de Estonia, a Irlanda, a la República Helénica, al Reino de España, a la República Francesa, a la República Italiana, a la República de Chipre, a la República de Letonia, a la República de Lituania, al Gran Ducado de Luxemburgo, a la República de Hungría, a la República de Malta, al Reino de los Países Bajos, a la República de Austria, a la República de Polonia, a la República Portuguesa, a Rumanía, a la República de Eslovenia, a la República Eslovaca, a la República de Finlandia, al Reino de Suecia y al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

2. El ámbito de aplicación territorial de los Tratados se especifica en el artículo 355 [TFUE].»

7. El artículo 349 TFUE, en su versión modificada por la Decisión 2012/419/UE del Consejo Europeo, establece:

«Teniendo en cuenta la situación estructural social y económica de Guadalupe, la Guayana Francesa, Martinica, Mayotte, la Reunión, 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 segundo 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.»

8. El artículo 355 TFUE, apartado 1, en su versión modificada por la Decisión 2012/419/UE del Consejo Europeo, dispone lo siguiente:

«Además de las disposiciones del artículo 52 [TUE] relativas al ámbito de aplicación territorial de los Tratados, se aplicarán las disposiciones siguientes:

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

B. *Medidas impugnadas*

9. A efectos del presente procedimiento, baste señalar lo siguiente.

10. En esencia, el Reglamento modifica cinco reglamentos distintos. Mientras que el artículo 1, apartado 1, incorpora Mayotte a un listado de masas de agua marina que podrán quedar sujetas a medidas de la Unión para garantizar la protección de los recursos pesqueros, el artículo 1, apartado 2, prohíbe la utilización de cualquier tipo de redes de cerco de jareta en bancos de túnidos y especies afines dentro de la zona costera que rodea a dicho territorio. El artículo 2 aplaza hasta el 31 de diciembre de 2021 el plazo para la ejecución de determinadas normas de la Unión sobre la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura («OCMPA») en relación con el etiquetado de los productos de la pesca. Los apartados 1 y 2 del artículo 3 establecen excepciones y aplazan, respectivamente, hasta el 31 de diciembre de 2025 y el 31 de diciembre de 2021, la aplicación de determinadas normas de la Política Pesquera Común («PPC») relativas a la capacidad pesquera y el registro de la flota de la Unión, mientras que el artículo 3, apartado 3, inserta referencias relativas a Mayotte en un listado de límites de capacidad pesquera. El artículo 4 retrasa hasta el 1 de enero de 2021 la aplicación a Mayotte de determinadas normas relativas al procesamiento de subproductos animales y productos derivados. Por último, aunque el artículo 5 aplaza hasta el 31 de diciembre de 2021 la obligación que recae sobre la República Francesa de aplicar ciertas normas de la PPC en relación con Mayotte, también obliga a dicho Estado miembro a establecer un régimen de control provisional a más tardar el 30 de septiembre de 2014.

11. La Directiva Horizontal, en esencia, aplaza la aplicación a Mayotte de diversas normas recogidas en seis Directivas distintas políticas relativas a diferentes aspectos, tales como la política de aguas, el tratamiento de aguas residuales urbanas, las aguas de baño, la protección de gallinas ponedoras, la salud y la seguridad en relación con las radiaciones ópticas de origen artificial, y los derechos de los pacientes en materia de asistencia sanitaria transfronteriza. La entrada en vigor de las obligaciones establecidas en dichas Directivas está fijada en una fecha posterior, según proceda, entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2031.

12. En cuanto a la Mini Directiva, ésta concede a la República Francesa, con respecto de Mayotte, un período adicional para cumplir con la normativa de la Unión relativa al permiso parental. Dicho período finaliza el 31 de diciembre de 2018.

II. **Antecedentes del litigio**

13. A raíz de la adopción de la Decisión 2012/419/UE del Consejo Europeo, que debía entrar en vigor el 1 de enero de 2014, la Comisión presentó el 13 de junio de 2013 tres propuestas al legislador de la Unión al objeto de modificar diversos actos de Derecho derivado.

14. La propuesta de la Comisión, que posteriormente adoptaría la forma de Reglamento, se basó en los artículos 43 TFUE, apartado 2, y 168 TFUE, apartado 4, letra b). La propuesta subyacente a la Directiva Horizontal se basó en los artículos 43 TFUE, apartado 2, 114 TFUE, 153 TFUE, apartado 2, 168 TFUE y 192 TFUE, apartado 1. Por último, la propuesta que sirvió de fundamento a la Mini Directiva se basó en el artículo 155 TFUE, apartado 2.

15. Por consiguiente, todas las propuestas de la Comisión hacían referencia a bases jurídicas sectoriales. Excepto el artículo 155 TFUE, apartado 2, dichas bases jurídicas preveían la aplicación del procedimiento legislativo ordinario y la consulta al Comité Económico y Social (y, en relación con algunas de las bases jurídicas propuestas, también al Comité de las Regiones).

16. No obstante, durante el procedimiento legislativo, el Consejo decidió modificar dichas bases jurídicas para adoptar las tres medidas sobre la base del artículo 349 TFUE.

17. Con respecto a la Directiva Horizontal y al Reglamento, el Parlamento propuso añadir el artículo 349 TFUE a las bases jurídicas sectoriales inicialmente propuestas. Por consiguiente, en lo que concierne a las dos medidas citadas, el Parlamento entendió obrar en su papel colegislador y no a título consultivo.

18. No obstante, el 17 de diciembre de 2013, el Consejo adoptó las medidas impugnadas, al considerar que había recibido el preceptivo dictamen del Parlamento en relación con las propuestas.

III. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones formuladas

19. Los recurrentes incoaron el presente procedimiento mediante escritos presentados el 21 de marzo de 2014. En el asunto C-132/14, el Parlamento solicita al Tribunal de Justicia que:

- Anule el Reglamento.
- Condene en costas al Consejo.

20. En el asunto C-133/14, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

- Anule la Directiva Horizontal.
- Mantenga los efectos de la Directiva Horizontal hasta la entrada en vigor de una nueva directiva que tenga la base jurídica adecuada.
- Condene en costas al Consejo.

21. En el asunto C-134/14, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

- Anule la Mini Directiva.
- Mantenga los efectos de la Mini Directiva hasta la entrada en vigor de una nueva directiva que tenga la base jurídica adecuada.
- Condene en costas al Consejo.

22. En el asunto C-135/14, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

- Anule el Reglamento.

— Mantenga los efectos del Reglamento hasta la entrada en vigor de un nuevo reglamento que tenga la base jurídica adecuada.

— Condene en costas al Consejo.

23. En el asunto C-136/14, el Parlamento solicita al Tribunal de Justicia que:

— Anule la Directiva Horizontal.

— Condene en costas al Consejo.

24. Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 28 de abril de 2014, se acordó la acumulación de los cinco asuntos a efectos de la fase escrita y oral del procedimiento y de la sentencia. En su escrito de contestación a todos los recursos, presentado el 17 de junio de 2015, el Consejo solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime los recursos del Parlamento y de la Comisión en su integridad.

— Condene en costas al Parlamento y a la Comisión.

— Con carácter subsidiario, en caso de que el Tribunal de Justicia anule las medidas impugnadas, mantenga sus efectos hasta la adopción de nuevos actos legislativos que las sustituyan y que tengan la base jurídica que el Tribunal de Justicia considere adecuada.

25. Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 29 de julio de 2014, se admitió la intervención del Reino de España, la República Francesa y la República Portuguesa en apoyo de las pretensiones del Consejo.

26. En la vista celebrada el 21 de abril de 2015, el Parlamento, la Comisión, el Consejo y los tres coadyuvantes, formularon observaciones orales.

IV. Alegaciones de las partes y de los coadyuvantes

27. En apoyo de sus recursos de anulación de las medidas impugnadas, el Parlamento y la Comisión formulan un único e idéntico motivo: la elección incorrecta de la base jurídica por parte del Consejo. Sin embargo, las opiniones del Parlamento y la Comisión difieren con respecto al ámbito de aplicación del artículo 349 TFUE.

28. El Parlamento opina que el artículo 349 TFUE sólo sustenta la adopción de medidas específicas directamente dirigidas a las RU que tienen por objeto evitar los inconvenientes originados por las características y exigencias particulares de las regiones de que se trata. Para ello, estas medidas deben estar vinculadas a la situación económica y social de la RU de que se trata. En cambio, el artículo 349 TFUE no puede constituir la base jurídica de medidas comprendidas en el ámbito de aplicación de una política de la Unión que no tengan por objeto adaptar la legislación de la Unión a dichas exigencias. El mero hecho de que una medida afecte a una RU no hace que dicha medida quede automáticamente comprendida dentro del ámbito de aplicación del artículo 349 TFUE. En opinión del Parlamento, aunque las medidas específicas pueden adoptar tanto la forma de instrumento general como de instrumento *ad hoc*, dichas medidas deben conferir a las RU unas ventajas vinculadas a su situación específica y no pueden consistir únicamente en aplazamientos de la aplicación de determinadas disposiciones del Derecho de la Unión. De hecho, el Parlamento alega que un aplazamiento no adapta la legislación de la Unión a las condiciones específicas de la RU, sino que, al contrario, garantiza su plena aplicación en una fecha posterior.

29. En concreto, el Parlamento admite que el Consejo, para la adopción de los artículos 3, apartados 1 y 2, y 5, del Reglamento, podía recurrir legalmente al artículo 349 TFUE. En cuanto a las restantes disposiciones alega, en primer lugar, que el objeto y el contenido de los artículos 1, 2 y 3, apartado 3, del Reglamento se refieren más a la PPC, en virtud del artículo 43 TFUE, que al artículo 349 TFUE. En segundo lugar, en opinión del Parlamento, el artículo 4 del Reglamento, que simplemente aplaza la aplicación de determinadas normas relativas al procesamiento de subproductos de origen animal, no se puede adoptar válidamente sobre la base del artículo 349 TFUE, sino que debe fundarse en el artículo 168 TFUE, apartado 4, letra b). Por consiguiente, el Parlamento aduce que el Reglamento debería haberse adoptado sobre la base de los artículos 43 TFUE, apartado 2, 168 TFUE, apartado 4, y 349 TFUE. Además, el Parlamento sostiene que el Consejo no podía adoptar la Directiva Horizontal sobre la base del artículo 349 TFUE, por sí solo o conjuntamente con otras disposiciones jurídicas, puesto que, a su parecer, las disposiciones de dicha Directiva, en esencia, aplazan el cumplimiento de determinadas obligaciones de la República Francesa en relación con Mayotte. El Parlamento arguye que este tipo de excepciones son relevantes para toda región que deba adaptarse a nuevas normas.

30. La Comisión sostiene que el Consejo no podía tomar como base jurídica el artículo 349 TFUE, puesto que las medidas impugnadas no establecen excepciones a los Tratados, sino que simplemente modifican el Derecho derivado de la Unión, actuación que dicho artículo no autoriza. Por tanto, las medidas impugnadas deberían haberse adoptado sobre las bases jurídicas sectoriales inicialmente propuestas. La Comisión invoca para justificar su opinión el tenor literal del artículo 349 TFUE, en relación con el artículo 355 TFUE, apartado 1, el sistema de bases jurídicas del Tratado FUE y los orígenes históricos del citado artículo 349 TFUE.

31. En concreto, la Comisión aduce que mediante la expresión «en particular» en el artículo 349 TFUE se pretende que dicha disposición incluya toda medida específica que constituya una excepción a la aplicación de los Tratados, con independencia de que dicha medida establezca «condiciones concretas de aplicación de los Tratados». Por consiguiente, el artículo 349 TFUE, en relación con el artículo 355 TFUE, apartado 1, permite que el Consejo establezca excepciones a las «disposiciones de los Tratados». La Comisión alega que los actos adoptados por las instituciones son exclusivamente aplicables dentro de los límites del artículo 355 TFUE. Salvo que se establezca lo contrario, dicho acto no es aplicable a las RU. En cuanto al sistema de bases jurídicas del Tratado FUE, la Comisión sostiene que las ayudas públicas concedidas a las RU sobre la base de los factores enumerados en el artículo 349 TFUE han sido siempre otorgadas en virtud del artículo 88 CE y no en virtud del artículo 299 CE. Cabría afirmar que el actual tenor del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra a), que hace referencia al artículo 349 TFUE, codifica este extremo. En opinión de la Comisión, las medidas impugnadas abordan cuestiones transitorias y no los factores «permanentes» enumerados en el artículo 349 TFUE. En este sentido, alega que las bases sectoriales ya brindan la posibilidad de aplicar tales medidas y recalca que a los Estados adherentes también se les han concedido períodos transitorios para cumplir el acervo de la Unión. En cuanto al Reglamento en concreto, la Comisión alega que su artículo 1 modifica las zonas sometidas a medidas de conservación en virtud de la PPC, muchas de las cuales no guardan relación alguna con las RU. Por último, la evolución histórica del artículo 349 TFUE apoya indudablemente la tesis de que, a diferencia del artículo 227 CE, apartado 2, los artículos 299 CE, apartado 2, y 349 TFUE permiten al Consejo (además de añadir determinados territorios españoles y portugueses al listado de RU) establecer una excepción a la aplicación del Derecho primario de la Unión en su totalidad.

32. El Consejo aduce que el artículo 349 TFUE constituye una *lex specialis* de aplicación geográfica limitada que prevalece sobre otras bases jurídicas siempre que el legislador de la Unión desee adoptar medidas específicas que tengan realmente por objeto tomar en consideración la situación adversa de las RU, por cuanto dichas medidas son necesarias y proporcionadas y están determinadas con precisión. El Consejo alega que el tenor del artículo 349 TFUE le otorga la flexibilidad necesaria en lo que atañe a la naturaleza, el contenido y la forma de las medidas específicas (como, por ejemplo, excepciones de mayor o menor duración) y que el concepto de «Tratados» incluye los actos de las instituciones. En su opinión, dicha alegación encuentra apoyo en la evolución histórica del

artículo 349 TFUE, y en su redacción, que hace referencia a «zonas francas» y al acceso a «programas horizontales de la Unión». El Consejo sostiene que no existe ninguna razón para exigir el uso de bases jurídicas sectoriales. Dicha exigencia podría poner en riesgo la efectividad del artículo 349 TFUE y ser contraria a la jurisprudencia.

33. En respuesta a la alegación del Parlamento, el Consejo discrepa de que el artículo 349 TFUE no pueda servir de base jurídica para el establecimiento de aplazamientos: distinguir entre excepciones temporales y permanentes resultaría artificial e inviable en la práctica. Además, el Consejo afirma que tanto el Reglamento como la Directiva Horizontal tienen por objeto proporcionar apoyo a Mayotte de conformidad con los requisitos establecidos en el artículo 349 TFUE. Se opone a la idea de que probablemente se podrían conceder aplazamientos de semejante envergadura a cualquier región de un Estado miembro. Asimismo, el Consejo alega que la expresión «teniendo en cuenta» utilizada en el artículo 349 TFUE no exige que las medidas concretas de que se trate deban estar orientadas a paliar la situación adversa de las RU. Al tiempo que admite que los artículos 1, apartado 1, y 3, apartado 3, del Reglamento son accesorios respecto de las disposiciones básicas establecidas en los artículos 1, apartado 2, y 3, apartado 1, de dicho Reglamento, el Consejo añade que el artículo 349 TFUE constituye el «centro de gravedad» de las dos medidas impugnadas por el Parlamento. En cualquier caso, el Consejo no acierta a ver de qué manera las distintas disposiciones incluidas en dichas medidas llevan inherente la posibilidad de recurrir, de manera excepcional, a múltiples bases jurídicas.

34. El Consejo indica que la Comisión, en algunas de sus alegaciones, infravalora la trascendencia de la evolución histórica del artículo 349 TFUE. El concepto de «medidas específicas» abarca, en opinión del Consejo, toda medida completamente nueva específicamente concebida para las RU. Aunque no cuestiona que, en el pasado, la Comisión ha adoptado decisiones en materia de ayudas públicas destinadas a las RU, el Consejo arguye que dichas decisiones constituyen simplemente una aplicación del Tratado y no justifican un planteamiento similar en relación con otras zonas, y añade que las ayudas públicas se mencionan expresamente en el segundo párrafo del artículo 349 TFUE. Por lo que respecta concretamente a la Mini Directiva, el Consejo alega que dicha Directiva entra en el ámbito de aplicación del artículo 349 TFUE y no en el de las bases jurídicas sectoriales propuestas por la Comisión.

35. El Gobierno portugués observa que, independientemente de su duración, una excepción es una excepción. En opinión de dicho Gobierno, aunque del tercer párrafo del artículo 349 TFUE se desprende que el Consejo no puede aprobar excepciones permanentes, el tenor del artículo 349 TFUE no ofrece fundamento alguno para establecer una distinción entre excepciones temporales y permanentes. Dicho Gobierno coincide con el Consejo en que el artículo 349 TFUE torna irrelevante (hasta el punto de excluirlo) el recurso a otras bases jurídicas.

36. El Gobierno español insiste, entre otras cosas, en el uso de la expresión «en particular» en la redacción del artículo 349 TFUE y en el hecho de que, en el cuerpo del Tratado de Lisboa, el artículo 349 TFUE se encontraba separado del artículo 355 TFUE, apartado 1. Dicho Gobierno añade que la referencia hecha en el artículo 349 TFUE al procedimiento legislativo especial presupone que éste pueda aplicarse para modificar el Derecho derivado de la Unión. Además, a su parecer, si el artículo 349 TFUE se puede tomar como base para adaptar la aplicación del Derecho primario a dichas regiones, con mayor motivo servirá de base jurídica para la adopción de medidas provisionales o transitorias.

37. En respuesta a la Comisión, el Gobierno francés alega, en primer lugar, que el ámbito de aplicación territorial del Derecho derivado de la Unión figura en los artículos 52 TUE y 355 TFUE. En segundo lugar, indica que en determinadas disposiciones del Derecho primario, como el artículo 19 TUE, se utiliza el concepto de «Tratados» en un sentido amplio. En tercer lugar, dicho Gobierno, recalcando el sentido amplio y la evolución histórica del artículo 349 TFUE, sugiere que dicho artículo debe ser objeto de una aplicación amplia. En opinión del referido Gobierno, el Consejo debe recurrir al artículo 349 TFUE como *lex specialis* siempre que contemple la posibilidad de adoptar medidas

específicas para las RU. En cuarto lugar, alega que el hecho de conceder un aplazamiento puede, sin duda, estar orientado a contrarrestar las dificultades económicas y/o sociales a las que se enfrentan las RU, y que determinadas disposiciones de aplazamiento (como los artículos 3 y 5 del Reglamento y los artículos 1, 2 y 5 de la Directiva Horizontal) imponen obligaciones o condiciones específicas durante los períodos transitorios. En quinto lugar, el Gobierno francés añade que no sólo podrían justificar el recurso al artículo 349 TFUE las consideraciones económicas y sociales en sentido estricto, sino también otros factores, tales como los medioambientales. Por último, dicho Gobierno cuestiona el hecho de que, con respecto al Reglamento, el Parlamento, por un lado, reconozca el estado infradesarrollado de componentes de la flota de Mayotte y, por otro lado, se niegue a hacerlo cuando se trata de llevar a cabo allí la comercialización de productos pesqueros o en lo que atañe a la capacidad industrial para el procesamiento de subproductos de origen animal.

V. Análisis

A. Observaciones preliminares

38. Para empezar, y partiendo de una premisa generalmente aceptada, la elección de la base jurídica para el establecimiento de una medida de la Unión debe fundarse en factores objetivos susceptibles de control judicial, que incluyen el examen del fin y el contenido de dicha medida. Si dicha medida está orientada a cumplir un doble objetivo o presenta un doble componente de los que uno se puede identificar como el objetivo o elemento predominante, siendo el otro meramente incidental, la medida debe fundarse en una base jurídica única, esto es, la base jurídica necesaria para dicho objetivo o componente principal. Con carácter excepcional, si se establece que a través de la medida se pretenden alcanzar diversos objetivos que están inseparablemente unidos sin que exista entre ellos una relación jerárquica e indirecta, la medida debe fundarse en las distintas bases jurídicas correspondientes. No obstante, no es posible recurrir a una base jurídica doble cuando los procedimientos exigidos por cada una de las bases jurídicas son mutuamente incompatibles.⁶ Además, si los Tratados recogen una disposición más específica que puede constituir la base jurídica de la medida en cuestión, la medida debe basarse en dicha disposición.⁷

39. Se desprende de las alegaciones de las partes que, en esencia, la Comisión adopta una visión restrictiva del ámbito de aplicación del artículo 349 TFUE, mientras que el Consejo, por su parte, lo interpreta en un sentido amplio. En cuanto al Parlamento, parece decantarse por un enfoque intermedio, aunque, en esencia, más cercano al adoptado por el Consejo.

40. Dicho esto, considero incomprensible que el Tribunal de Justicia esté, una vez más, llamado a resolver una controversia legislativa bastante complicada y, al mismo tiempo (dado que todas las partes están de acuerdo en que las medidas impugnadas son benignas y no deben eliminarse inmediatamente), se le pida que se asegure de que su pronunciamiento no tendrá consecuencias. Ésta no es la función habitual de un órgano judicial.

41. Además, en primer lugar, las dos partes involucradas en la controversia presentan alegaciones (hasta cierto punto) razonables. En segundo lugar, aunque tanto el Parlamento como la Comisión rechazan la interpretación que defiende el Consejo, discrepan en cuanto a la base jurídica que consideran adecuada. Tal como quedó claro en la vista, parece que los enfoques adoptados en estos

6 — Véase, entre otras, la sentencia Comisión/Consejo (C-377/12, EU:C:2014:1903), apartado 34 y jurisprudencia citada.

7 — Véase, entre otras, la sentencia Parlamento/Consejo (C-48/14, EU:C:2015:91), apartado 36 y jurisprudencia citada.

procedimientos obedecen más a una cuestión de preferencia que a un razonamiento jurídico. Ello es criticable, teniendo en cuenta que, como se ha apuntado, la elección de una base jurídica debe ser objetiva. Sea como fuere, esta circunstancia parece ser atribuible al tenor del artículo 349 TFUE, que no es precisamente un modelo de claridad.⁸

B. Principios rectores de la relación entre las RU y la Unión: integración y adaptación

42. La relación bifronte entre las RU y la UE se basa en dos principios aparentemente opuestos. Aún queda por analizar y entender plenamente su interacción.

43. Desde 1957, el Derecho comunitario, como se le conocía entonces, ha sido (en principio) plenamente aplicable a los precursores de las RU, en especial a los departamentos franceses de ultramar. Esto contrasta con los PTU, en los que únicamente se aplica el Derecho de la Unión con el alcance expresamente establecido.⁹ Este principio que, como se verá más adelante, se desprende ahora del artículo 52 TUE, apartado 2, en relación con el artículo 355 TFUE, apartado 1, es el denominado «principio de integración», y refleja la completa incorporación de las RU al ordenamiento jurídico de la Unión.

44. Por otro lado, un planteamiento único se adapta difícilmente a todas las situaciones. Afortunadamente, la aplicación íntegra del Derecho de la Unión no exige aplicar el mismo conjunto de normas, sino simplemente aplicarlas de manera uniforme. En particular, las diversas deficiencias estructurales que sufren las RU dificultan que pueda aplicarse plenamente el Derecho de la Unión sin matiz alguno. Por consiguiente, ya desde un primer momento se percibió la necesidad de abordar de manera independiente las particularidades de las RU. Este principio, ahora plasmado en el artículo 349 TFUE, es el denominado «principio de adaptación».

45. No obstante, a lo largo del tiempo, ambos principios han evolucionado en direcciones distintas. En su concepción original, mientras que el primer párrafo del artículo 227 CEE establecía que el Tratado CEE «se aplicará» a los Estados que eran miembros en ese momento, su segundo párrafo establecía las normas de aplicación de dicho Tratado a determinados territorios franceses de ultramar. En la década de los setenta, el Tribunal de Justicia, en una sentencia trascendental, sostuvo que la norma general es el principio de integración: una vez expirado un plazo inicial de dos años, el Tratado CEE se aplicaba, como tal, a esos territorios, a pesar de que el Consejo aún podía «adoptar medidas específicas con el fin de responder a las necesidades de dichos territorios».¹⁰ Sin embargo, a principios de la década de los noventa, determinadas sentencias cuestionaron esa facultad de adaptación otorgada al Consejo.¹¹

8 — Véanse, en este sentido, Ziller, J., «The European Union and the Territorial Scope of the European Territories», *Victoria University of Wellington Law Review*, vol. 38, pp. 51 y ss., especialmente p. 62, en referencia a la «muy compleja redacción» del artículo 299 CE, apartado 2 (en lo sucesivo, «Ziller, J. (2007)»), y Omarjee, I., «Specific Measures for the Outermost Regions after the Entry into Force of the Lisbon Treaty», Kochenov, D. (ed.), *EU Law of the Overseas: Outermost Regions, Associated Overseas Countries and Territories, Territories Sui Generis*, 2011, Kluwer Law International, Países Bajos, p. 135, que considera que la redacción del artículo 349 TFUE es «decepcionante».

9 — Véase, en relación con el artículo 299 CE, apartado 2, la sentencia X y TBG (C-24/12 y C-27/12, EU:C:2014:1385), apartado 45 y jurisprudencia citada.

10 — Véase la sentencia Hansen/Hauptzollamt Flensburg (148/77, EU:C:1978:173), apartados 10 y 11. Véase asimismo, la sentencia Coopérative agricole d'approvisionnement des Avirons/Receveur des douanes (58/86, EU:C:1987:164), apartados 13 y 14.

11 — Véanse las sentencias Legros y otros (C-163/90, EU:C:1992:326), y Lancry y otros (C-363/93 y C-407/93 a C-411/93, EU:C:1994:315). En esta última sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que la facultad de adaptación otorgada al Consejo en virtud del artículo 227 CEE, apartado 2, se limita a aquellas cuestiones que no se consideren en dicha disposición inmediatamente aplicables a los territorios enumerados en el citado artículo (véanse los apartados 37 y 38 de dicha sentencia).

46. En el extremo opuesto, desde el ámbito político se formularon cada vez con mayor frecuencia solicitudes para que se tuviera más en cuenta la situación de las RU.¹² Esto desembocó en la adopción de una disposición modificada en su integridad: el artículo 299 CE, apartado 2. La nueva redacción de dicha disposición hacía mayor hincapié en el principio de adaptación, indicando que la «situación estructural, social y económica» de las RU [está] «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» (en lo sucesivo, «características de las RU»). Además, creó una base jurídica autónoma para la adopción de «medidas específicas» con respecto a las RU. Mientras tanto, en un movimiento paralelo, en cierto modo sorprendente, el Tribunal de Justicia dictó una sentencia a principios de 1998 en la que, aparentemente, volvía a reconocer las facultades de adaptación del Consejo con arreglo al artículo 229 CE, apartado 2.¹³

47. En todo caso, la realidad es que el Tribunal de Justicia no ha interpretado en sustancia ni el artículo 299 CE, apartado 2, ni el artículo 349 TFUE.¹⁴ Volveré a analizar esta última disposición más adelante (según proceda) al examinar las alegaciones planteadas por las partes. No obstante, en este contexto procede realizar determinadas observaciones de carácter general en relación con el ámbito de aplicación del artículo 349 TFUE.

48. En primer lugar, está claro que los dos principios rectores, esto es, el de integración y el de adaptación, no casan muy bien, y parece un tanto paradójico mantener ambos como objetivos fundamentales. En dicho contexto, no se debe pasar por alto que colocar el principio de adaptación por encima del principio de integración supone, en cierta medida, permitir a las RU (a diferencia de los PTU) actuar «a su antojo», por decirlo de alguna manera.¹⁵ Esta cuestión se torna más espinosa, si cabe, si tenemos en cuenta que determinadas regiones desfavorecidas situadas en la zona continental de la Unión pueden requerir un tratamiento especial idéntico o incluso mayor, cuando menos desde la oleada de adhesiones que ha tenido lugar a partir de 2004.

49. En segundo lugar, como reconoce el Consejo, el legislador no siempre ha adoptado un enfoque coherente al optar entre tomar como base jurídica el artículo 349 TFUE (o sus redacciones previas) o recurrir a bases jurídicas sectoriales para la adopción de medidas específicas aplicables a las RU.

50. En tercer lugar, aunque en el Tratado de Lisboa el artículo 229 CE se dividió en tres disposiciones, a saber, el artículo 52 TUE y los artículos 349 TFUE y 355 TFUE, la trascendencia de dicha división es incierta.¹⁶ En virtud del artículo 52 TUE, apartado 1, los «Tratados» se aplican a los Estados miembros —aparentemente en calidad de destinatarios, puesto que el apartado 2 de dicho artículo, que establece el ámbito de aplicación territorial de los «Tratados», se remite al artículo 355 TFUE—. Por tanto, y a

12 — Véanse, entre otras, la Declaración relativa a las regiones ultraperiféricas de la Comunidad, anexa al Tratado de Maastricht (DO 1992, C 191, p. 104); la «Declaración de Funchal» de los Presidentes de las regiones ultraperiféricas, aprobada el 14 de marzo de 1996; la resolución del Parlamento Europeo sobre los problemas de desarrollo de las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea, de 24 de abril de 1997 (DO C 150, p. 62), y la Declaración n.º 30 sobre las regiones insulares, anexa al Tratado de Ámsterdam (DO 1997, C 340, p. 136).

13 — Véase la sentencia Chevassus-Marthe (C-212/96, EU:C:1998:68) (confirmada por la sentencia Sodiprem y otros, C-37/96 y C-38/96, EU:C:1998:179), en la que el Tribunal de Justicia trató de diferenciar las circunstancias de dicho asunto de las del asunto Legros y otros (C-163/90, EU:C:1992:326). Parte de la doctrina ha sugerido que el Tribunal de Justicia se inspiró en el nuevo artículo 299 CE, apartado 2, cuyo tenor había sido publicado en el Diario Oficial de 10 de noviembre de 1997, es decir, antes de que el Tribunal de Justicia dictara su sentencia en dicho asunto (el 19 de febrero de 1998), véase Ziller, J. (2007), p. 62, y Kochenov, D., «The application of EU Law in the EU's overseas regions, countries, and territories after the entry into force of the Treaty of Lisbon», *Michigan State International Law Review*, vol. 20, pp. 669 y ss., especialmente p. 708.

14 — Véase, sin embargo, el auto Região autónoma dos Açores/Consejo (C-444/08 P, EU:C:2009:733). Véase asimismo la sentencia del Tribunal General Sinaga/Comisión (T-321/00, T-222/01 y T-217/99, EU:T:2006:251).

15 — Se trata de una cuestión de la que se afirma que el Tribunal de Justicia era consciente al abordar los asuntos que dieron lugar a las sentencias Legros y otros (C-163/90, EU:C:1992:326), y Leplat (C-260/90, EU:C:1992:66); véase Ziller, J. (2007), p. 60.

16 — Algunos autores sugieren que el motivo de esta división no fue sino el de «limpiar» la redacción del artículo 299 del Tratado CE; véase Ziller, J., «Outermost Regions, Overseas Countries and Territories and Others after the Entry into Force of the Lisbon Treaty», en Kochenov, D. (ed.), *EU Law of the Overseas: Outermost Regions, Associated Overseas Countries and Territories, Territories Sui Generis*, 2011, Kluwer Law, Países Bajos, pp. 81 y 82 (en lo sucesivo, «Ziller, J. (2011)»); y Murray, F., *The European Union and Member State Territories: A New Legal Framework Under the EU Treaties*, 2012, TMC Asser Press, Países Bajos, p. 89.

diferencia de lo que ocurría anteriormente, está claro que el ámbito de aplicación territorial del Tratado UE es el mismo que el del Tratado FUE. Con respecto a las RU, el artículo 355 TFUE, apartado 1, establece a continuación que las «disposiciones de los Tratados» se aplicarán a dichas RU «de conformidad con» el artículo 349 TFUE. En cualquier caso, esa última disposición no especifica con detalle en términos geográficos de qué manera son aplicables los «Tratados» a las RU, sino que simplemente enumera una serie de territorios. No obstante, sí faculta al Consejo para adoptar medidas específicas, entre otras cosas, para modificar la «aplicación de los Tratados» a dichas regiones con arreglo a determinados requisitos. Por consiguiente, a mi parecer, el artículo 349 TFUE no sólo constituye una base jurídica para la adopción de «medidas específicas», sino que también delimita de forma más concreta el ámbito de aplicación territorial de los «Tratados» a las RU en relación con dichas medidas.

51. En cuarto lugar, la redacción del artículo 349 TFUE ha quedado ligeramente mejorada con respecto a versiones anteriores. Para empezar, ya no se hace referencia, en términos generales, a los departamentos franceses de ultramar (lo cual daba a entender que el estatuto de RU dependía de la calificación jurídica interna de un territorio). Además, a diferencia de las versiones anteriores, el párrafo segundo del artículo 349 TFUE no establece que el Consejo deba «tener en cuenta» determinados ámbitos políticos,¹⁷ sino que indica que las medidas específicas «se referirán, en particular» a dichos ámbitos políticos. Los ámbitos políticos de las RU han pasado, por tanto, de ser la causa de las medidas específicas (extremo ya cubierto por la enumeración de las características de las RU) a constituir su objeto.

52. Por último, una modificación introducida por el Tratado de Lisboa ha enturbiado no obstante las cosas. Me refiero a la aparentemente anodina referencia recogida en la segunda frase del párrafo primero del artículo 349 TFUE a la posibilidad de que el Consejo «adopte dichas medidas específicas con arreglo a un procedimiento legislativo especial». Por un lado, en mi opinión, el artículo 349 TFUE constituye en sí mismo un procedimiento legislativo especial en virtud del artículo 289 TFUE, apartado 2. Aun así, algunos autores discrepan sobre las repercusiones derivadas de dicha frase,¹⁸ como las partes y los coadyuvantes en sus observaciones orales.¹⁹ En cualquier caso, en el presente procedimiento no es necesario resolver dicha cuestión con autoridad.

17 — Dichos ámbitos políticos son los siguientes: 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 (en lo sucesivo, «ámbitos políticos de las RU»).

18 — Perrot, D., indica en «Les régions ultrapériphériques françaises selon le Traité de Lisbonne», *Revue trimestrielle de droit européen*, p. 733, que esta frase «sibilina» tiene por objeto anular otros procedimientos legislativos especiales que establecen unos requisitos de votación más estrictos que los que se desprenden del artículo 16 TUE, apartado 3 (mayoría cualificada). Omarjee, I. parece adoptar el planteamiento contrario; véase *op. cit.*, p. 134, Ziller, J. (2011), opina que dicha sentencia debe interpretarse a la luz de la redacción del artículo III-330 del Tratado Constitucional, que se refería a determinadas categorías de actos legislativos integrados en una nueva jerarquía normativa que se puede decir que corresponde, en virtud del Tratado de Lisboa, al tríptico constituido por los actos legislativos, delegados y ejecutivos.

19 — Según interpreto dichas alegaciones, el Consejo y el Reino de España alegaron, con base en la interpretación histórica del artículo 349 TFUE, que el objetivo de dicha frase es otorgar al Consejo la posibilidad de adoptar medidas específicas tanto a través de actos legislativos como de actos no legislativos. La República Portuguesa consideró que el fin de dicha frase es otorgar prioridad al artículo 349 TFUE con respecto a otros procedimientos legislativos especiales, mientras que, por el contrario, la República Francesa indicó que dicho artículo tiene por objeto acumular los requisitos de esos procedimientos. La Comisión expresó su desacuerdo con dichos planteamientos alegando, entre otras cosas, que la distinción entre un acto legislativo y un acto no legislativo no equivale a la dicotomía entre «Derecho primario y Derecho derivado de la UE».

C. ¿Se limita el artículo 349 TFUE a las adaptaciones de Derecho primario (como afirma la Comisión)?

53. Desde la adopción del Tratado de Ámsterdam, la Comisión ha defendido incondicionalmente una interpretación restrictiva del artículo 349 TFUE.²⁰ Dicho planteamiento se basa en una interpretación particular del artículo 349 TFUE, en relación con el artículo 355 TFUE, apartado 1, según la cual, por regla general, sólo son aplicables a las RU las «disposiciones de los Tratados»,²¹ excluyendo pues el Derecho derivado. Dado que el artículo 349 TFUE establece que el Consejo «adoptará medidas específicas orientadas [...] a fijar las *condiciones para la aplicación de los Tratados* en dichas regiones» (el subrayado es mío), la Comisión deduce que dicha disposición únicamente confiere al Consejo facultades para establecer adaptaciones en la forma de aplicación del Derecho primario a las RU.

54. La ventaja de la interpretación de la Comisión es su sencillez. No obstante, me plantea dudas a varios niveles.

55. En primer lugar, en el punto 50 anterior he indicado cómo se aplican a las RU los «Tratados», en el sentido utilizado en los artículos 52 TUE, 349 TFUE y 355 TFUE, apartado 1. A continuación, expondré que dichas disposiciones no respaldan el planteamiento de la Comisión.

56. Efectivamente, salvo indicación en contrario, en general, el concepto de «Tratados» debe considerarse referido al ordenamiento jurídico de la Unión en su conjunto (el acervo comunitario), y no debe interpretarse de forma restrictiva. Así es, especialmente, cuando el término aparece en plural, como ocurre en las disposiciones anteriormente citadas. Reconocer únicamente la facultad para adaptar el Derecho primario y no el Derecho derivado iría contra toda lógica y sería contrario al principio en virtud del cual el concepto general incluye el concepto particular. En otras disposiciones, se suele entender que las referencias a los «Tratados» abarcan el Derecho derivado, como ocurre en los artículos 19 TUE y 258 TFUE. Sin duda, la Comisión acierta al afirmar que toda disposición debe ser interpretada en sus propios términos. A riesgo de caer en una obviedad, considero que éste es el motivo por el que el término «Tratados» contenido, por ejemplo, en la primera frase del artículo 6 TUE, apartado 1, y en la segunda frase del artículo 1 TFUE, apartado 2, en relación con su categoría dentro de la jerarquía normativa, no abarca el Derecho derivado. En todo caso, el artículo 52 TUE y los artículos 349 TFUE y 355 TFUE, apartado 1, son disposiciones de carácter general (encontrándose los dos últimos en la séptima parte del Tratado FUE bajo el epígrafe «Disposiciones generales y finales»). Además, la jurisprudencia relativa a los PTU no respalda la opinión de la Comisión, a pesar de lo que ésta pueda afirmar.²²

57. En segundo lugar, la idea (formulada en respuesta a una pregunta del Tribunal de Justicia) de que la teoría de la Comisión podría derivar del artículo 288 TFUE es insostenible: además de regir sus efectos jurídicos, dicha disposición establece «a quién» va dirigido el Derecho derivado (sus destinatarios). En cambio, guarda silencio en cuanto a «dónde» es aplicable dicho Derecho derivado.

20 — Véase, *inter alia*, la respuesta del Presidente de la Comisión Prodi de 4 de septiembre de 2001 a la pregunta parlamentaria P-1691/2001 (DO 2002, C 81 E, p. 52) según la cual «la Comisión mantiene su punto de vista en lo que se refiere a la utilización del apartado 2 del artículo 299 [CE] como fundamento jurídico únicamente para las medidas que suponen una excepción respecto de las disposiciones del Tratado, sin perjuicio del recurso a los fundamentos jurídicos específicos previstos para las políticas comunes».

21 — Es preciso recalcar que algunas de las versiones lingüísticas del artículo 355 TFUE, apartado 1 (tales como las versiones danesa y alemana) no hacen referencia a las «disposiciones de los Tratados», sino simplemente a los «Tratados».

22 — En la sentencia van der Kooy (C-181/97, EU:C:1999:32), el Tribunal de Justicia consideró que, dado que el Tratado CE no es aplicable, con arreglo al artículo 227 CE, apartado 3 (actualmente artículo 355 TFUE, apartado 2), a las Antillas Neerlandesas en su condición de PTU, a falta de disposición en contrario, queda asimismo excluida la aplicación del Derecho derivado (véanse los apartados 35 a 41).

58. En tercer lugar, la interpretación que hace la Comisión del artículo 349 TFUE parece selectiva. El primer párrafo de dicha disposición faculta al Consejo para «[adoptar] medidas específicas orientadas, *en particular*, a fijar las condiciones para la aplicación de los Tratados en dichas regiones, *incluidas las políticas comunes*» (el subrayado es mío). Por consiguiente, si bien las medidas específicas de que se trate podrían obviamente incluir condiciones de aplicación de los Tratados diferenciadas, no se limitan a ese único aspecto.

59. En cuarto lugar, el segundo párrafo del artículo 349 TFUE establece que las medidas específicas se referirán «en particular» a los ámbitos políticos de las RU. En la medida en que muchos de dichos ámbitos políticos no se rigen exhaustivamente por el Derecho primario, una interpretación correcta del artículo 349 TFUE tendría que incluir la facultad del Consejo para modificar el Derecho derivado.

60. En quinto lugar, el mero hecho de que el Consejo pueda adoptar medidas específicas «con arreglo a un procedimiento legislativo especial» sirve de apoyo a la idea de que el artículo 349 TFUE puede utilizarse como base para adaptar el Derecho derivado, independientemente del fin concreto de dicha frase.

61. Por último, la Comisión sugiere que su interpretación se coherente con la evolución histórica de la disposición que actualmente recoge el artículo 349 TFUE. A este respecto, no creo que el artículo 349 TFUE pueda interpretarse por referencia (especialmente) al tenor del artículo 227 CE, apartado 2, que es fundamentalmente distinto. Al contrario, es necesario interpretar el artículo 349 TFUE con arreglo a sus propios términos.

62. Sobre la base de las consideraciones anteriores, y sin perjuicio de otras alegaciones formuladas por la Comisión, concluyo que el artículo 349 TFUE no se limita a las adaptaciones de Derecho primario. De conformidad con ello, procede desestimar los recursos de los asuntos C-133/14 a C-135/14.

D. ¿Se opone el artículo 349 TFUE al aplazamiento de la aplicación del Derecho de la Unión (alegación principal del Parlamento)?

63. El Parlamento parece haber adoptado una postura intermedia entre las formuladas por las instituciones intervinientes en la controversia. Efectivamente, afirma que no pueden concederse simples aplazamientos de la aplicación del Derecho de la Unión con arreglo al artículo 349 TFUE, sino que deben aprobarse sobre las bases jurídicas sectoriales correspondientes. En su opinión, las bases jurídicas sectoriales ya otorgan por sí mismas al legislador de la Unión la posibilidad de establecer períodos de aplicación diferenciados. Por el contrario, ninguna de las características de las RU podría justificar por sí misma la adopción de esa medida.

64. Aunque siento cierta simpatía por los planteamientos equilibrados, éste debe desestimarse. Por un lado, el hecho de que el Parlamento no presentara un recurso de anulación contra la Mini Directiva demuestra su falta de convicción.²³ Y lo que es más importante, el artículo 349 TFUE simplemente hace referencia a «medidas específicas». A primera vista, no excluye la posibilidad de que el Consejo aplaze la fecha de aplicación de una medida de la Unión.

65. Sin lugar a dudas, el artículo 349 TFUE explica qué se entiende por «medidas específicas» que puede adoptar el Consejo: «l Consejo [...] adoptará medidas específicas orientadas, *en particular*, a fijar las condiciones para la aplicación de los Tratados en dichas regiones, *incluidas las políticas comunes* [...] Las [medidas específicas] se referirán, *en particular*, a [los ámbitos políticos de las RU] (el subrayado es mío). Como se puede apreciar, se utilizan expresiones no taxativas. De modo que, aun presumiendo que el aplazamiento de la fecha de aplicación de las medidas impugnadas no pueda considerarse incluido en estas situaciones, el tenor de dicha disposición no descarta tal posibilidad.

23 — En respuesta a una pregunta formulada en la vista, el Parlamento confirmó que no había impugnado la Mini Directiva por motivos políticos.

66. Pero aún más importante es el hecho de que si el Consejo decide aplazar, con arreglo al artículo 349 TFUE, la fecha de aplicación de una medida de la Unión, tal decisión constituirá, efectivamente, una «medida específica» que establece una excepción a la norma general. Como indican acertadamente el Consejo y la República Portuguesa, una distinción artificial entre el carácter permanente o provisional de las medidas específicas de que se trata, presente en la interpretación planteada por el Parlamento, no encuentra fundamento jurídico alguno en el tenor del artículo 349 TFUE. El hecho de que el artículo 349 TFUE describa las características de las RU como permanentes no incide en absoluto en el carácter temporal de las medidas específicas que puede adoptar el Consejo. Dicho de otra manera, como expondré más adelante (y como alega la República Portuguesa), sería sin duda más probable que infringiera el párrafo tercero del artículo 349 TFUE el establecimiento de una excepción permanente. Además, si el Consejo puede adoptar una medida específica sobre la base del artículo 349 TFUE excluyendo por completo a una determinada RU del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión (sin perjuicio de la revisión periódica de dicha excepción en un momento posterior), no veo por qué no podría aplazar también la fecha de aplicación de disposiciones de Derecho derivado en dicha región.

67. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que rechace la alegación del Parlamento según la cual el artículo 349 TFUE se opone al aplazamiento de la aplicación del Derecho de la Unión. En consecuencia, procede desestimar el recurso del asunto C-136/14 y la impugnación del artículo 4 del Reglamento en el asunto C-132/14. Queda por resolver si procede admitir la alegación del Parlamento en el sentido de que el Consejo no podía basarse en el artículo 349 TFUE para adoptar los artículos 1, 2 y 3, apartado 3, del Reglamento, extremo que examinaré a continuación en los puntos 78 y siguientes de las presentes conclusiones. En todo caso, resulta conveniente formular con carácter previo algunas observaciones adicionales.

E. Observaciones adicionales en relación con el enfoque adoptado por el Consejo

68. De las consideraciones anteriores se desprende que la única postura que queda por analizar es la del Consejo que, en principio, comparto. No obstante, si bien quizá no sea estrictamente necesario, dado el debate que ha suscitado el artículo 349 TFUE y con el fin de arrojar algo de luz de cara al futuro, aprovecho esta oportunidad para declarar cuáles son, en esencia, mis opiniones y reservas con respecto a la interpretación del Consejo.

69. Para empezar, no me convence la opinión del Consejo (y de los coadyuvantes) de que el artículo 349 TFUE, en su calidad de *lex specialis*, debe utilizarse como base jurídica siempre que las RU sean objeto de una propuesta legislativa. En primer lugar, el único antecedente invocado por el Consejo para justificar dicho planteamiento se refiere a circunstancias muy distintas.²⁴ En segundo lugar, al basar su planteamiento principalmente en la peculiaridad geográfica contemplada en el artículo 349 TFUE, el Consejo no explica (salvo en lo que atañe al artículo 114 TFUE) por qué el artículo 349 TFUE es más específico en lo que se refiere a su contenido normativo que las bases jurídicas sectoriales que propone la Comisión. En tercer lugar, aunque la base jurídica utilizada para la adopción de otras medidas de la Unión es irrelevante,²⁵ considero que el planteamiento del Consejo no

24 — Véase la sentencia Comisión/Consejo (C-533/03, EU:C:2006:64). Esa sentencia versaba sobre la cuestión de la elección de la base jurídica del Derecho derivado relativo a la cooperación en materia de impuestos. Su apartado 45, en el que se basa el Consejo, abordaba el carácter de *lex specialis* del artículo 93 CE (actualmente artículo 113 TFUE), relativo a la armonización de las legislaciones relativas a determinados impuestos en relación con la disposición general relativa a la aproximación de las legislaciones prevista en el artículo 95 CE (actualmente artículo 114 TFUE). Ese último artículo establece expresamente que será aplicable «salvo que los Tratados dispongan otra cosa» y, además, que no se aplicará a las «disposiciones fiscales». Por consiguiente, a diferencia de lo que ocurre en los presentes procedimientos, la situación planteada en dicha sentencia parece un ejemplo bastante evidente de la existencia de una *lex specialis*.

25 — Véase la sentencia Parlamento/Consejo (C-48/14, EU:C:2015:91), apartado 30 y jurisprudencia citada.

está en línea con su propia práctica habitual.²⁶ En cuarto lugar, la interpretación del artículo 349 TFUE que propone el Consejo no se cohonesto con la circunstancia de que esa disposición no confiere a las RU un derecho automático a que se tenga en cuenta su situación específica.²⁷

70. Por consiguiente, en mi opinión, no hay nada en los Tratados que apunte a que el artículo 349 TFUE prevalece sobre las bases jurídicas sectoriales. Expresado en otras palabras, el artículo 349 TFUE no es un «agujero negro legislativo». Presuponiendo que concurran los requisitos de dicha disposición, el Consejo puede optar por recurrir a dicha disposición o a las disposiciones jurídicas sectoriales, pero no está obligado a optar por una en lugar de la otra. Obviamente, todo ello sin perjuicio de la aplicación de los restantes principios generales citados en el punto 38.

71. En cuanto a la elección entre las bases jurídicas sectoriales y el artículo 349 TFUE, el Consejo (y los coadyuvantes) deducen de la expresión «teniendo en cuenta» según se emplea en dicha disposición que las medidas adoptadas no tienen que estar orientadas, en sí, a paliar las deficiencias estructurales que sufren las RU. Además, deduce del uso de las expresiones «en particular» e «incluidas», y de sus largas enumeraciones, que la aplicación del artículo 349 TFUE debe tener un alcance amplio e incluir, cuando proceda, cuestiones medioambientales. En todo caso, admite que las medidas específicas deben ser «necesarias, proporcionadas y determinadas con precisión».

72. Coincido con el Consejo en que el artículo 349 TFUE fue redactado en unos términos singularmente amplios. Este extremo sirve de apoyo sustancial a su planteamiento. Parece que, cuando surge la posibilidad de adoptar una «medida específica», las competencias legislativas del Consejo son casi ilimitadas, de manera que abarcan incluso adaptaciones del Derecho primario.²⁸

73. En todo caso, no estoy seguro de que el Consejo pueda sencillamente defender tan sólo de palabra las características de las RU; éstas deben ser efectivamente tenidas en cuenta. Garantizar este extremo parece, ante todo, un cometido del poder legislativo.²⁹ En consecuencia, su revisión judicial debe reducirse, como ocurre con otras decisiones de política legislativa, al mínimo.³⁰ En línea con este planteamiento, me abstendré de adoptar una postura sobre la cuestión de si los factores medioambientales pueden justificar el recurso al artículo 349 TFUE, por cuanto resulta innecesario a efectos de los presentes procedimientos. Pero sí puedo afirmar una cosa: en casos como los de autos, se desprende del artículo 293 TFUE que el Consejo debe actuar de manera unánime cuando se trata de modificar la base jurídica de una propuesta legislativa. Es más, en tal caso, no se puede descartar que la Comisión pueda retirar su propuesta, en la medida en que se cumplan los requisitos para ello.³¹

26 — Véanse, como ejemplos recientes, el Reglamento (UE) n° 228/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2013, por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 247/2006 del Consejo (DO L 78, p. 23), adoptado sobre la base de los artículos 42 TFUE, apartado 1, 43 TFUE, apartado 2, y 349 TFUE, y la Directiva 2013/61/UE del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, que modifica las Directivas 2006/112/CE y 2008/118/CE por lo que respecta a las regiones ultraperiféricas francesas y, en particular, a Mayotte (DO L 353, p. 5), adoptada sobre la base del artículo 113 TFUE (que exige unanimidad) en la misma fecha que las medidas impugnadas. Interrogado a este respecto en la vista, el Consejo respondió que no se cambió la base jurídica de la Directiva al artículo 349 TFUE por «motivos prácticos».

27 — Véase, en este sentido, el auto *Região autónoma dos Açores/Consejo* (C-444/08 P, EU:C:2009:733), apartados 38 y 39.

28 — El antiguo juez Puissochet, en su escrito publicado a título privado «Aux confins de la Communauté européenne: Les régions ultrapériphériques», Rodríguez Iglesias, G.C. y otros (eds.), *Mélanges en hommage à Fernand Schockweiler*, 1999, Nomos, Baden-Baden, p. 506, nota 54, apuntaba que quizá no habría sido necesario basar la decisión sobre el régimen del «octroi de mer», que constituyó el núcleo de la sentencia *Chevassus-Marche* (C-212/96, EU:C:1998:68), en el artículo 235 CE (actualmente artículo 352 TFUE), además de en el artículo 227 CE, apartado 2.

29 — Véase, a título comparativo, *Perrot, D.*, *op. cit.*, nota 56. Véase, por analogía, la sentencia *Sodiprem y otros* (C-37/96 y C-38/96, EU:C:1998:179), apartado 33.

30 — Véase, con respecto al artículo 227 CE, apartado 2, la sentencia *Coopérative agricole d'approvisionnement des Avirons/Receveur des douanes* (58/86, EU:C:1987:164), apartados 14 y 17.

31 — Véase, con respecto al procedimiento legislativo ordinario, la sentencia *Consejo/Comisión* (C-409/13, EU:C:2015:217).

74. En esa misma línea, procede señalar (en primer lugar) que el artículo 349 TFUE contiene una válvula de seguridad integrada: las medidas específicas «no pondrán en peligro la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico de la Unión». ¿Pero qué significa esto? ¿Supone que debe realizarse un examen ordinario de proporcionalidad en el sentido de que las medidas específicas deben ser «necesarias, proporcionadas y determinadas con precisión»?

75. Dicha expresión proviene de la sentencia *Chevassus-Marche*,³² que versaba sobre el artículo 227 CE, apartado 2, disposición que ha sido minuciosamente revisada. Por consiguiente, es dudoso que dicha jurisprudencia pueda simplemente extrapolarse al artículo 349 TFUE. En realidad, la posibilidad de «poner en peligro la integridad y la coherencia del ordenamiento jurídico de la Unión» parece guardar cierta similitud con la expresión «riesgo grave de que se vulnere la unidad o la coherencia del Derecho de la Unión» utilizada en el artículo 256 TFUE, apartado 2. Aun así, se ha cuestionado (acertadamente) si cabe la posibilidad, con arreglo al artículo 349 TFUE, de establecer una excepción a la aplicación de la normativa relativa al mercado interior o a las políticas comunes sin poner en peligro su funcionamiento y la integridad y la coherencia del ordenamiento jurídico de la Unión.³³ Pero no veo otra posibilidad; lo contrario pondría en entredicho el propio objeto del artículo 349 TFUE. De hecho, ya existe jurisprudencia que apoya este planteamiento (aunque es cierto que no se refiere directamente al artículo 299 CEE, apartado 2, ni al artículo 349 TFUE): en la sentencia *RAR*,³⁴ el Abogado General Mischo alegó que si se brindaba la posibilidad ilimitada de exportar azúcar producida con ayudas agrícolas desde las islas Azores al resto de la Unión se llegaría a una «perversión del sistema». Sin embargo, el Tribunal de Justicia respondió en el sentido de que, a falta de prohibición expresa y habida cuenta del principio fundamental de la libre circulación de mercancías, no existía restricción alguna a la expedición de dicho azúcar a la Unión. Añadió que además el programa marco que autorizaba dichas ayudas no tenía por objeto fragmentar el mercado en las Azores ni crear obstáculos insalvables al comercio, sino contribuir a su participación en el mercado interior al tiempo que les concedía ciertos beneficios.³⁵

76. En segundo lugar, considero que del párrafo tercero del artículo 349 TFUE se desprende que debe existir un límite legislativo a las facultades del Consejo que refleje la distinción entre las RU y los PTU. En efecto, el propósito de adquirir el estatuto de RU es que el Derecho de la Unión se aplique, en principio, en su totalidad, en la medida en que la situación local no impida alcanzar este objetivo. Habida cuenta de ello, dudo que aceptar el establecimiento de una excepción permanente, no sujeta a ningún tipo de revisión periódica o cláusula de caducidad, sea compatible con el objetivo de dicha disposición.³⁶

77. Sea como fuere, en los presentes procedimientos no se ha alegado que las medidas impugnadas pongan en peligro el ordenamiento jurídico de la Unión. Por consiguiente, no es preciso que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre esta cuestión.

F. Cuestiones pendientes con respecto al asunto C-132/14 y consecuencias para los recursos de anulación

78. Ya he afirmado que procede desestimar los tres recursos de anulación de la Comisión (asuntos C-133/14 a C-135/14), así como el recurso del Parlamento contra la Directiva Horizontal en el asunto C-136/14 y su impugnación del artículo 4 del Reglamento en el asunto C-132/14. En lo que atañe al resto de las pretensiones formuladas en el marco del asunto C-132/14, el Parlamento no se opone a

32 — Asunto C-212/96, EU:C:1998:68, apartado 49.

33 — Véase *Omarjee*, I, *op. cit.*, p. 135.

34 — Véanse las conclusiones presentadas en el asunto *RAR* (C-282/00, EU:C:2002:299), puntos 81 a 92.

35 — Véanse las sentencias *RAR* (C-282/00, EU:C:2003:277), apartados 55 y 59, y *Sodiprem* y otros (C-37/96 y C-38/96, EU:C:1998:179), apartado 33, en la que el Tribunal de Justicia afirmó que el sistema de exención «deberá perturbar lo menos posible el funcionamiento del mercado común y, por lo tanto, no podrá alterar las condiciones de los intercambios en una medida contraria al interés común».

36 — Véase, en el mismo sentido, entre otros, *Kochenov*, *op. cit.*, p. 712.

que el Consejo pueda adoptar los artículos 3, apartados 1 y 2, y 5, del Reglamento, sobre la base del artículo 349 TFUE. En consecuencia, el Tribunal de Justicia debe evaluar si el Consejo estaba facultado para recurrir a esta última disposición para adoptar los artículos 1, 2, y 3, apartado 3, del Reglamento, o si debía haber establecido como base jurídica el artículo 43 TFUE, apartado 2.

79. Pues bien, en lo tocante en primer lugar al artículo 1, apartado 2, del Reglamento, considero que la alegación del Parlamento en relación con dicha disposición, relativa a la prohibición de la utilización de redes de cerco de jareta, se basa, como observa el Consejo, en una interpretación errónea del objetivo del Reglamento y, en particular, del considerando 3.³⁷ Dicho Reglamento no tiene por objetivo proteger los grandes peces migratorios como los túnidos y especies afines por el bien de dichas especies (extremo que parecería carente de sentido, dada su naturaleza migratoria), sino que su objetivo es garantizar su protección *en las aguas costeras que rodean Mayotte en beneficio de la flota local* que, al seguir utilizando en gran medida palangreros mecánicos en lugar de otras redes de cerco de jareta más avanzadas, no puede competir con las flotas extranjeras. Por consiguiente, dado que dicha prohibición parece tener en cuenta la situación socioeconómica específica de Mayotte, puede, efectivamente, adaptarse sobre la base del artículo 349 TFUE.

80. Asimismo, el artículo 2 (que establece una excepción en relación con la aplicación de las normas relativas al etiquetado de los productos de la pesca que se ofrecen para la venta al por menor al consumidor final en Mayotte) también parece tener en cuenta los mismos factores, tal como refleja el considerando 4 del preámbulo del referido Reglamento.³⁸

81. En lo que atañe a las restantes disposiciones del Reglamento controvertido, en particular, los artículos 1, apartado 1, y 3, apartado 3, coincido con el Consejo en que parecen ser accesorios al objetivo fundamental del Reglamento, esto es, prever determinadas normas y excepciones específicas que tengan en cuenta la situación socioeconómica específica de Mayotte. Por ende, según la jurisprudencia citada en el punto 38, el Consejo tenía razones fundadas para establecer como base jurídica única el artículo 349 TFUE y, en mi opinión, no se plantea el problema de establecer una base jurídica doble (o triple).

82. En consecuencia y habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, considero que procede desestimar también por infundados los restantes motivos de recurso formulados por el Parlamento contra los artículos 1, 2 y 3, apartado 3, del Reglamento en el marco del asunto C-132/14 y, por consiguiente, desestimar los cinco recursos en su totalidad.

G. Consideraciones de carácter subsidiario

83. Para el caso de que el Tribunal de Justicia no considere que el Consejo podía establecer como base jurídica única de las medidas impugnadas el artículo 349 TFUE, procede realizar varias observaciones adicionales.

1. ¿La anulación sería parcial o total?

84. La interpretación de la Comisión es bastante sencilla: si el Tribunal de Justicia la acoge, las medidas impugnadas tendrían que ser anuladas pura y simplemente en su totalidad.

37 — Dicho considerando establece: «el uso de redes de cerco de jareta en bancos de túnidos y especies afines dentro del área de 24 millas desde las líneas de base de la isla a fin de proteger los bancos de grandes peces migratorios en las inmediaciones de la isla de Mayotte». Además, el considerando 7 del preámbulo de dicho Reglamento describe la flota de Mayotte como una «infradesarrollada flota de palangreros mecánicos».

38 — Dicho considerando establece, entre otras cosas, que «debido a que los sistemas de comercialización de Mayotte están muy fragmentados y poco desarrollados, la aplicación de las normas sobre el etiquetado de los productos de la pesca impondría en los minoristas una carga que es desproporcionada en relación con la información que se transmitiría al consumidor».

85. Sin embargo, si el Tribunal de Justicia confirma el planteamiento del Parlamento, las consecuencias serían distintas. Por un lado, está claro que sería preciso anular la Directiva Horizontal, puesto que no podría ser válidamente adoptada sobre la base del artículo 349 TFUE. Por otro lado, la situación es menos clara en lo que se refiere al Reglamento. En ese caso, la solución dependería de si el Tribunal de Justicia coincide con el Parlamento en i) que el artículo 349 TFUE no contempla la posibilidad de adoptar medidas específicas que constituyen meros aplazamientos (lo que llevaría a la anulación del artículo 4 del Reglamento); ii) que los artículos 1, 2, y 3, apartado 3, del Reglamento no tienen en cuenta la situación socioeconómica de Mayotte, sino que constituyen medidas generales de la PPC (lo que implicaría la anulación de dichas disposiciones), o iii) las dos consideraciones anteriores.

86. En este sentido, el Parlamento alega que el Reglamento se debería haber adoptado al mismo tiempo recurriendo a las bases jurídicas sectoriales y al artículo 349 TFUE, por cuanto no existe una base jurídica que prevalezca sobre las demás. No obstante, el Consejo replica (acertadamente, en mi opinión, como quedó ampliamente demostrado en la vista) que el Parlamento no ha explicado por qué las disposiciones del Reglamento, que el Parlamento alega que no podían adoptarse estableciendo como base jurídica única el artículo 349 TFUE, no pueden separarse del resto de las disposiciones. Por ejemplo, no veo qué tienen que ver las normas relativas al etiquetado de los productos de pesca ofrecidos para su venta en Mayotte en virtud de la OCMPSA (artículo 2 del Reglamento) con las normas sobre la capacidad pesquera y el registro de la flota con arreglo a la PPC (artículo 3, apartados 1 y 2, del Reglamento).

87. En todo caso, por cuanto el motivo de recurso del Parlamento incoado en el asunto C-132/14 no debería prosperar, no ahondaré en este planteamiento.

2. Solicitud de mantenimiento de los efectos de las medidas impugnadas

88. En caso de anulación, la Comisión y el Consejo solicitan al Tribunal de Justicia, en virtud del artículo 264 TFUE, apartado 2, que mantenga los efectos de las medidas impugnadas, solicitud a la que se adhiere el Parlamento en su réplica. Interpreto que ello incluye la posibilidad de declarar la anulación parcial del Reglamento en relación con las disposiciones anuladas de este modo.

89. En caso de que el Tribunal de Justicia decida anular total o parcialmente las medidas impugnadas, dicha anulación tendría por efecto que se aplicaran en Mayotte las normas que se pretenden modificar en la fecha establecida en general en dichas normas, esto es, del mismo modo que en el resto del territorio de la Unión. Es sabido que las medidas impugnadas son necesarias y que su contenido está justificado habida cuenta de la situación actual de Mayotte.

90. En tales circunstancias, considero que, excepcionalmente, sería desproporcionado no mantener los efectos de las medidas anuladas de este modo.

91. He tomado nota del hecho de que la Comisión y el Consejo no indican un período de tiempo específico durante el cual deberían mantenerse los efectos de las medidas anuladas de este modo, sino que solicitan que dichos efectos se mantengan hasta la entrada en vigor de nuevas medidas que tengan la base jurídica adecuada.

92. Sin embargo, es de vital importancia que los efectos de actos ilícitos no se mantengan en vigor durante más tiempo del estrictamente necesario. En este sentido, es preciso recalcar que la duración del procedimiento legislativo en los presentes procedimientos (también sujeto a restricciones temporales) fue de unos seis meses desde la propuesta hasta su adopción. Dado que las instituciones no discrepan desde el punto de vista político en cuanto a la necesidad y el contenido de dichas medidas impugnadas, en principio cabe prever que el procedimiento legislativo será ágil. Por

consiguiente, para alentar al legislador de la Unión para que actúe en consecuencia, en caso de que el Tribunal de Justicia anule parcial o totalmente las medidas impugnadas, considero que los efectos de las medidas anuladas de este modo deben mantenerse durante un período no superior a seis meses a contar desde que se dicte la sentencia en los presentes asuntos.

VI. Costas

93. Con arreglo al artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que, en los cinco asuntos, el Consejo ha pedido que se condene en costas a la Comisión y al Parlamento y al haber sido desestimados los motivos formulados por éstos en los respectivos asuntos, procede condenarles en costas.

94. De conformidad con el artículo 140, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas. El Reino de España, la República Francesa y la República Portuguesa deberán, por tanto, cargar con sus propias costas en los cinco asuntos.

VII. Conclusión

95. A la vista de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que:

- Desestime los recursos.
- Condene en costas al Parlamento y a la Comisión.
- Condene al Reino de España, la República Francesa y la República Portuguesa a cargar con sus propias costas.