

11

DERECHO DE LA UNIÓN
EUROPEA EN MATERIA
DE LIBRE CIRCULACIÓN
DE PERSONAS Y SUS
IMPLICACIONES EN EL
RÉGIMEN JURÍDICO
COMUNITARIO ESPECIAL
DE CANARIAS

Este capítulo inicia la cuestión de la libre circulación de ciudadanos europeos entre los países miembros recordando el pasado más o menos inmediato de la integración, cuando esta cuestión formaba parte de la agenda de preocupaciones y negociaciones sociales y políticas. Seguidamente, se trata el principio nuclear de la libre circulación en el derecho de la Unión Europea, para continuar con el marco especial de la integración de Canarias. Por último se contemplan las posibilidades jurídicas del establecimiento de medidas específicas relativas a la libre circulación de personas en el Archipiélago Canario.

11.1. ANTECEDENTES

La preocupación por regular y limitar la capacidad de carga de las islas Canarias y la búsqueda de soluciones para abordar los problemas derivados de la inmigración y de la superpoblación, de gran trascendencia en la sociedad canaria actual, no es una cuestión novedosa. Así, como antecedente más relevante, no debemos olvidar que uno de los aspectos más discutidos y debatidos a la hora de la negociación del régimen especial de Canarias en el seno de la Comunidad en los años ochenta, fueron justamente las repercusiones de la aplicación del derecho comunitario en materia de libre circulación de personas.

Entre otros argumentos esgrimidos por los estudios e informes de la época cabe destacar, por la importancia y actualidad de los mismos, los expuestos por Pérez Voituriez:

“No es el caso aquí de analizar las exigencias económicas y sociológicas en materia demográfica de Canarias, pero sí destacar dos aspectos peculiares:

Por una parte se puede observar un repetido e histórico desplazamiento demográfico forzado. Primero fue la contribución de sangre y luego las condiciones económicas y sociales, pero lo cierto es que en la historia de Canarias se puede observar como una especie de oleaje poblacional emigratorio hacia América, al propio tiempo que se realiza un asentamiento de población europea que llega a la actualidad.

Por otra parte, que, a diferencia de la península, no se produce una emigración hacia Europa importante, mientras que cuantitativamente el archipiélago canario se convierte en lugar prioritario de asentamiento de extranjeros legalmente establecidos, a los que hay que añadir los turistas y extranjeros en tránsito, así como la masa incontrolada de los que se introducen ilegalmente en las islas. A ello tenemos que añadir que la mayor parte de los extranjeros establecidos son súbditos de los diferentes Estados miembros de la CEE que han mantenido un arraigo tradicional en nuestro archipiélago, especialmente, ingleses, alemanes y belgas.

Basta unir ambos aspectos a la superpoblación canaria actual para comprender que la entrada en la CEE puede plantear graves problemas económicos y sobre todo, sociales y laborales”.⁴⁸

Estas reflexiones y otras consideraciones similares trajeron como consecuencia que en la *Comunicación del Gobierno de Canarias sobre el informe a emitir en trámite de negociación de la adhesión estatal a las*

⁴⁸ A. PÉREZ VOITURIEZ, *Alternativas de Canarias en la integración de España en la CEE. Algunos aspectos jurídicos internacionales de sus posibles relaciones, ante la incidencia de la integración española*. Santa Cruz de Tenerife, Caja Canarias, 1985., pp. 99-101.

Comunidades Europeas y sus consecuencias para las islas, publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias el de 30 de noviembre de 1983 y que fue objeto de un intenso debate parlamentario el 1 de diciembre de 1983, se incluyera en la denominada *Opción II* “el establecimiento de un periodo transitorio de diez años a partir de la firma del tratado, durante el cual no tendrá vigencia el principio de la libertad de circulación de personas”. Pero lo cierto es que el Anteproyecto de Declaración Española sobre Canarias, presentada por la delegación española en la 19ª sesión negociadora celebrada a nivel ministerial en Bruselas el 21 de febrero de 1984, recogió la alternativa aprobada por el Parlamento de Canarias, por una mayoría de dos tercios, con “la excepción del punto referido a la libre circulación de trabajadores en el cual se solicitaba un periodo transitorio de diez años”, a partir de la firma del Tratado de Adhesión, durante el cual no tendría vigencia en Canarias el principio de la libertad de circulación de personas.

11.2. EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS

El derecho comunitario en sus orígenes no prestó una especial atención a la libertad de movimiento de personas en el seno de la Comunidad. En consecuencia, como en otros muchos sectores, el tratamiento de esta libertad estaba directamente vinculado al objetivo primordialmente económico de la Comunidad Económica Europea (CEE). Así, el nacional de un Estado miembro disfrutaba en la CEE de un derecho de libre circulación en su condición de “trabajador” y la libre residencia se facilitaba inicialmente en la medida en que se tratara de trabajadores migrantes o de sus familiares directos.

210

Esta situación se ha visto alterada en los últimos años por dos desarrollos comunitarios importantes: 1) la creación de la “ciudadanía de la Unión Europea”, que vino a introducir en el derecho comunitario una perspectiva del ciudadano no exclusivamente económica y 2) el establecimiento, tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam el 1 de mayo de 1999 de un nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea.

En la actualidad, ambas cuestiones vienen enunciadas como objetivos generales de la Unión en el artículo 2 del TCE.

a) La ciudadanía de la Unión Europea

El estatuto de la ciudadanía de la Unión se construye en torno a las personas físicas en las que concurre la condición de nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea, a los que se reconocen un conjunto de derechos y deberes específicos (artículo 17 TCE). Uno de estos derechos es el “derecho de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el presente Tratado y en las disposiciones adoptadas para su aplicación” (artículo 18 TCE).

El reconocimiento de este derecho, de singular importancia de cara a la elaboración del presente informe, constituye una ampliación al conjunto de los nacionales de los Estados miembros del derecho reco-

nocido con anterioridad a las personas que desarrollaban una actividad económica en el mercado interior (libre circulación de trabajadores, derecho de establecimiento y libre prestación de servicios). Así pues, lo que hasta entonces constituía un derecho exclusivo de los factores de producción, se desvincula del ejercicio de una actividad económica y se extiende a de la totalidad de los ciudadanos.

El derecho reconocido en el artículo 18 del TCE tiene un ámbito de aplicación *ratione personae* limitado a los ciudadanos de la Unión y se configura como una norma especial en relación con el artículo 14 del TCE, el cual en el nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia, reconoce un “derecho de libre circulación de personas en el mercado interior”, entendido como supresión de controles en las fronteras interiores tanto para los ciudadanos de la Unión como para los nacionales de terceros países.

b) El espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea

El artículo 2 del TUE enuncia entre los objetivos de la Unión Europea el siguiente: “mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia”.

Este objetivo global de la Unión Europea ha supuesto, según un sector de la doctrina española, “una refundación de la libre circulación de las personas”, ya que a partir de este momento el contenido del concepto de libre circulación de personas contenido en el artículo 14 del TCE debe entenderse como supresión de controles a las personas comunitarias y no comunitarias en las fronteras interiores. Se redefine, por tanto, el mercado interior en el sentido de configurarlo como un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de personas, tanto de los ciudadanos de la Unión como de los ciudadanos de terceros países, estará garantizada.

El objetivo incorporado en el artículo 2 del TUE debe interpretarse conjuntamente con lo dispuesto en el nuevo Título IV de la Tercera Parte –“Políticas de la Comunidad”– del Tratado de la Comunidad Europea (TCE), tras la reforma operada en el Tratado de Amsterdam.

El Título IV, denominado *Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas*, pretende articular un espacio de “libertad, seguridad y justicia” en el seno de la Unión Europea.

Frente a la situación anterior, caracterizada por la utilización de mecanismos intergubernamentales, la consecución de este espacio de “libertad, seguridad y justicia” se logra, ahora, a través de la “comunitarización” de las referidas políticas, lo que supone someter al régimen de integración todo lo relativo a la libre circulación de las personas en el mercado interior. De esta manera, corresponde al Consejo la adopción, en el plazo de 5 años (con alguna excepción) desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam (antes del 1 de mayo de 2004), de las medidas destinadas a garantizar la libre circulación de las personas en el interior de la Comunidad, así como las disposiciones directamente vinculadas con aquélla. Es decir, las medidas que aseguren la ausencia de controles sobre las personas comunitarias o extracomunitarias en el cruce de las fronteras interiores (artículo 62.1 TCE), las medidas sobre el cruce de las fronteras exteriores de los Estados miembros, en las que se establezcan las normas y procedimientos para la realización de controles sobre las personas en estas fronteras exteriores, las normas sobre visados (artículo 62.2 TCE)

y medidas que establezcan las condiciones en que los nacionales de países terceros puedan viajar libremente en el interior de la Unión durante un plazo no superior a los tres meses (artículo 62.3 TCE). Asimismo, el artículo 63 atribuye también al Consejo la adopción de medidas en materia de asilo, disposiciones relativas a los refugiados y personas desplazadas, y de medidas sobre política de inmigración.

La enumeración de las medidas a adoptar es bastante minuciosa. No obstante, el artículo 63 del Tratado CE señala que las medidas adoptadas en materia de inmigración, “no impedirán a cualquier Estado miembro mantener o introducir en los ámbitos de que se trate disposiciones nacionales que sean compatibles con el presente Tratado y con los acuerdos internacionales”.

Para la adopción de estas medidas, el artículo 64 del TCE ha previsto la incorporación de una cláusula de salvaguarda, al indicarse expresamente que el Título IV se entenderá “sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en materia de mantenimiento del orden público y salvaguardia de la seguridad interior”. Pero además para las situaciones de emergencia, “caracterizada por la llegada repentina de nacionales de terceros países”, el artículo 64 dispone que “el Consejo podrá adoptar, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, medidas provisionales por un periodo máximo de seis meses en beneficio de los Estados miembros afectados”.

Al amparo de estas disposiciones la Comunidad está desarrollando una intensa actividad, encaminada al establecimiento de una política comunitaria de emigración que sin duda alguna viene a condicionar la tradicional autonomía con la que han operado los Estados miembros en esta materia. De ahí que podamos augurar que, en un futuro más o menos próximo, el conjunto de la política española de extranjería será, salvo ciertas peculiaridades, la política común diseñada por la Unión Europea.

212

No obstante, debemos poner de relieve que, de acuerdo con los Protocolos anejos al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de la Comunidad Europea, números 4 y 5 sobre la posición del Reino Unido e Irlanda, y de Dinamarca, respectivamente, las medidas adoptadas en virtud del Título IV del TCE no serán vinculantes para el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca.

Este hecho supone un límite subjetivo o *inter partes* a su ámbito de aplicación, dado que el artículo 69 del TCE establece que el Título IV del citado Tratado se aplica bajo reserva de las disposiciones previstas por “el Protocolo sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda, así como por el Protocolo sobre la posición de Dinamarca”, anteriormente citados.

11.3. MARCO JURÍDICO DE LA INTEGRACIÓN DE CANARIAS EN LA UNIÓN EUROPEA

a) Significado de “régimen jurídico especial”

La concesión de un régimen especial siempre supone una excepción a la aceptación y aplicación global del acervo comunitario. En la medida en que una parte de un territorio europeo o extraeuropeo, dependiente jurídicamente de un Estado miembro, no asume de forma plena el conjunto de la normativa comunitaria, este hecho supone la existencia de una especialidad en el contexto comunitario.

Esta especialidad puede comprender, a nuestro entender, tres alternativas: 1) Una excepción del derecho comunitario; 2) una limitación del derecho comunitario y 3) una reglamentación diferenciada del derecho comunitario.

❶ La excepción del derecho comunitario o la suspensión de vigencia de los actos o preceptos del ordenamiento jurídico comunitario en una parte del territorio de un Estado miembro, trae consigo su exclusión del ámbito de aplicación *ratione loci* de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas.

El resultado al que se llegaría sería el de que el Estado en cuestión se convertiría en miembro de pleno derecho, a excepción de una parte de su territorio que sería considerado, a efectos comunitarios, como “si fuera o se tratase de un tercer Estado”. Este es el supuesto de los *territorios no integrados*, por ejemplo las islas Féroé.

❷ La limitación o amputación del derecho comunitario en una parte del territorio de un Estado miembro origina una diferenciación entre el territorio nacional del Estado en el cual se aplica toda la normativa de los Tratados de las Comunidades Europeas en su conjunto y el territorio en el cual únicamente se van a aplicar determinadas disposiciones comunitarias. Este es el supuesto de los *territorios integrados parcialmente* en la Unión Europea, como es el caso de las islas del Canal y la isla de Man, a las cuales no se les aplican las disposiciones relativas a la libre circulación de personas y de servicios, o de las islas Aland.

Así, en relación con estas últimas, hemos de destacar que, en virtud del artículo 1 del Protocolo nº 2 regulador del régimen especial de estas islas, dependientes jurídicamente de Finlandia, “las disposiciones del Tratado CE se entenderán sin perjuicio de las disposiciones en vigor el 1 de enero de 1994 en las islas Aland sobre:

- las restricciones, con carácter no discriminatorio, que recaen sobre el derecho de las personas físicas que no tengan....(vecindad civil en) las islas Aland, y sobre las personas jurídicas de adquirir y poseer bienes inmuebles en las islas Aland sin permiso de las autoridades competentes de las islas Aland.
- las restricciones, con carácter no discriminatorio, al derecho de establecimiento y al derecho de prestación de servicios por personas físicas que no tengan....(vecindad civil en) las islas Aland o por personas jurídicas sin permiso de las autoridades competentes de las islas Aland”.

❸ La reglamentación diferenciada del derecho comunitario en una parte del territorio de un Estado miembro trae consigo la aplicación de un derecho peculiar. La especialidad del régimen de estos territorios, integrados a todos los efectos en la Unión Europea, radica en la posibilidad de la aplicación de un derecho particular, diferente en cuanto a su contenido al aplicable en las demás partes que comprenden el territorio de un Estado miembro. Este es el supuesto de las regiones ultraperiféricas (departamentos franceses de ultramar, Azores y Madeira, y las islas Canarias).

El artículo 299.2 del Tratado CE

El artículo 299.2 del Tratado de la Comunidad Europea prevé la regulación del actual modelo de integración de las islas Canarias en la Unión Europea. En consecuencia, toda propuesta encaminada a la

adopción de medidas específicas que impliquen una aplicación diferenciada de las disposiciones del TCE en Canarias, habrá de ajustarse a dos tipos de criterios: 1) los condicionamientos que conforman su régimen comunitario como región ultraperiférica y 2) los principios de integridad y coherencia del ordenamiento comunitario. Pero además, toda iniciativa de adopción de una medida específica deberá efectuarse siguiendo el procedimiento establecido en el propio artículo 299.2 del TCE.

En cuanto a su objeto material, las medidas específicas pueden referirse en principio a cualquier ámbito de actuación comunitario. A estos efectos, el artículo 299.2 del TCE dispone que “el Consejo.... 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”. De la redacción de este párrafo no parece que se trate de una relación exhaustiva de materias, sino tan sólo de un listado genérico y un tanto ambiguo, dado que no se pronuncia sobre la temporalidad (transitoria o definitiva) de las medidas específicas a adoptar. La explicación de ello se debe a que lo decisivo para la adopción de las medidas es la “situación fáctica, que condiciona o dificulta la plena integración de estas regiones en la Unión Europea”. Es decir, su situación social y económica deficitaria, “caracterizada por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya constancia y combinación perjudican gravemente su desarrollo económico y social”. Por lo tanto, la respuesta jurídica a esta situación habrá de ser la adopción de las medidas específicas precisar en determinados ámbitos en los que sea preciso para afrontar esas circunstancias que dificultan la realización del mercado interior, siempre que no pongan en peligro la integridad del ordenamiento jurídico. Dicho de otro modo, que la propuesta de la adopción de la medida específica no repercuta en desventaja de los Estados miembros de la Unión Europea. Por ello resulta fundamental que la medida específica que se proponga y se adopte en su caso sea tan imprescindible al propio desarrollo de la colectividad territorial, que su carencia produzca una situación de discriminación para la misma. En otras palabras, que se justifique por la justicia de su motivación o “necesidad objetiva” con vistas a un desarrollo económico y social de esas regiones (Declaración 26 del Tratado de Maastricht de 1992 sobre las regiones ultraperiféricas).

En resumen, de conformidad con el modelo de integración del Archipiélago Canario en la Unión Europea previsto por el artículo 299. 2 del TCE, no es posible el establecimiento de un régimen especial que conlleve la exclusión en todo o en parte de los fundamentos, principios y libertades que conforman el ordenamiento jurídico comunitario. Ello supondría la opción por otro modelo de integración diferente. Este es el caso de la isla de Man o de las islas Aland anteriormente citadas.

Ahora bien, “este límite no impide la aprobación de un derecho derivado particular y unas condiciones de aplicación del Tratado que persigan los mismos fines (la libre competencia, la libre circulación de personas, servicios, capitales y mercancías), pero modulando y adaptando su aplicación a las condiciones singulares que concurren en los territorios ultraperiféricos”.

A la vista de las consideraciones expuestas, ¿cuáles son las medidas específicas con incidencia en la aplicación de las disposiciones comunitarias relativas a la libre circulación de personas que en su caso podrían proponerse sobre la base del artículo 299.2 del TCE?

De cara a la propuesta, lo primero que tendríamos que delimitar es la “necesidad objetiva de la medida específica a adoptar para el archipiélago canario”. Por ejemplo, el factor de *reducida superficie*, que incide

sobre la actividad económica y en particular sobre la relación población-territorio (efectos económicos y sociales del incremento poblacional experimentado en los últimos tiempos en el Archipiélago Canario).

En segundo lugar, el contenido de la propuesta de ninguna manera debe “poner en peligro la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico comunitario, incluido el mercado interior y las políticas comunes” (último párrafo del artículo 299 TCE). En nuestra opinión éste es el punto más delicado, desde el punto de vista jurídico comunitario. Ello es debido a que la medida específica a adoptar incide en una de las llamadas cuatro libertades fundamentales del TCE (la libre circulación de personas) y por lo tanto en uno de los requisitos necesarios para la realización del mercado interior. De ahí la importancia de la justificación o necesidad de cada una de las medidas específicas que se propongan con la situación de hecho a la que se pretende hacer frente. A este respecto, además, no se debe olvidar que, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 299.2 del TCE, *la iniciativa* de la adopción de las medidas específicas corresponde “en todos los supuestos a la Comisión, institución independiente de los Estados miembros y que tiene como misión “velar y proteger los intereses estrictamente comunitarios”, siendo el Consejo por mayoría cualificada el órgano que decide la adopción de tales medidas.

11.4. POSIBILIDADES JURÍDICAS DEL ESTABLECIMIENTO DE MEDIDAS ESPECÍFICAS CON INCIDENCIA EN LA APLICACIÓN DE DISPOSICIONES COMUNITARIAS RELATIVAS A LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS

La posibilidad del establecimiento de medidas específicas que impliquen una aplicación diferenciada de las disposiciones del TCE en Canarias, de conformidad con el actual modelo de integración de las Islas Canarias en la Unión Europea (artículo 299.2 del Tratado CE), difícilmente puede conducir a restricciones o derogaciones de todo o parte del Tratado CE que revistan un carácter permanente. El artículo 299.2 del TCE autoriza “la aplicación de un Derecho particular a las regiones ultraperiféricas”, dirigido a dar respuesta a los condicionantes de esas regiones durante un periodo no indefinido. Es decir, su mayor o menor temporalidad dependerá, en buena lógica, de la perdurabilidad de “la justificación y necesidad objetiva” que expliquen la adopción de las medidas específicas. Pero siempre sin olvidar que se trata de “territorios plenamente integrados en las políticas comunes y en el proceso para la realización del mercado interior”.

a) Las medidas transitorias y las cláusulas o medidas de salvaguardia

El elemento característico de estas medidas, previstas expresamente por los Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas, es su temporalidad, es decir, su caducidad en el tiempo. Concretamente nos estamos refiriendo a las medidas transitorias acordadas por la Unión Europea con el fin de facilitar la adhesión de nuevos Estados miembros y a las cláusulas o medidas de salvaguardia contempladas por el Tratado de la Comunidad Europea.

La aplicabilidad de este tipo de medidas supone que una vez transcurrido el plazo de tiempo previamente fijado, el Estado, o la zona o parte de su territorio que disfrute de la misma, debe asumir, obligatoriamente y en toda su extensión, toda la normativa comunitaria.

b) Las Medidas transitorias

Las medidas transitorias que aparecen contempladas en el articulado de las Actas relativas a las condiciones de adhesión y a las adaptaciones de los Tratados de nuevos miembros a la Unión Europea, pueden referirse tanto al derecho comunitario originario como al derecho derivado, y su contenido podemos encontrarlo no sólo en los distintos títulos que comprenden la *Cuarta parte* de las Actas de adhesión, sino también en algunos de los protocolos adjuntos a las Actas, en los Anexos y en la *Quinta parte* de las Actas que se refiere a las disposiciones relacionadas con la puesta en marcha de la aplicación de las mismas.

Según han puesto de relieve González Campos y Piñar Mañas, las medidas transitorias pueden ser de dos tipos: las disposiciones transitorias propiamente dichas y las disposiciones que suponen la suspensión de la vigencia de actos o preceptos concretos del derecho derivado.

Las medidas transitorias propiamente dichas tienen como fin permitir la aplicación gradual en un determinado Estado, de ciertos actos o disposiciones del derecho comunitario, evitando los efectos seguramente desestabilizadores que una aplicación total e inmediata produciría en las economías de ambas partes. En cambio, la suspensión de vigencia de determinados actos o disposiciones del derecho comunitario tiene como objetivo demorar su entrada en vigor hasta una fecha concreta expresamente señalada.

En relación con estas últimas y por el interés que su contenido podría tener para Canarias, debido a su incidencia en la aplicación de la libre circulación de personas, servicios y capitales, cabe destacar especialmente las siguientes medidas transitorias:

 216

- Acta relativa a las condiciones de adhesión y a las adaptaciones de los Tratados de Austria, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia (1995).

- Medidas transitorias relativas a Austria:

Artículo 70: Sin perjuicio de las obligaciones establecidas en los Tratados en los que se basa la Unión Europea, la República de Austria podrá mantener su legislación vigente sobre residencias secundarias durante un periodo de cinco años a partir de la fecha de la adhesión.

- Medidas transitorias relativas a Finlandia:

Artículo 87: Sin perjuicio de las obligaciones establecidas en los Tratados en los que se basa la Unión Europea, la República de Finlandia podrá mantener su legislación vigente sobre residencias secundarias durante un periodo de cinco años a partir de la fecha de la adhesión.

- Medidas transitorias relativas a Suecia:

Artículo 114: Sin perjuicio de las obligaciones establecidas en los Tratados en los que se basa la Unión Europea, el Reino de Suecia podrá mantener su legislación vigente sobre residencias secundarias durante un periodo de cinco años a partir de la fecha de la adhesión.

Declaración conjunta sobre residencias secundarias.

Nada en el acervo comunitario impide que los Estados miembros de forma individual adopten medidas de carácter nacional, regional o local relativas a residencias secundarias, siempre que ello sea necesario para la ordenación del territorio y la protección del medio ambiente, y se apliquen sin discriminación directa o indirecta entre los nacionales de los Estados miembros, de conformidad con el acervo.

c) Las cláusulas o medidas de salvaguardia

Los Tratados de las Comunidades Europeas y en particular el Tratado constitutivo CE no ponen ningún obstáculo para que un Estado miembro pida que se le concedan cláusulas o medidas de salvaguardia para determinadas regiones, modificaciones parciales de dichos Tratados o incluso el establecimiento de un régimen especial temporal que puede ir desde la exclusión de la aplicación de una determinada disposición hasta una adaptación parcial a una situación dada.

Estas cláusulas consisten en el otorgamiento de facilidades con el objeto de que una determinada zona o región pueda adaptarse más fácilmente a la situación. Pero esto sólo son medidas limitadas en el tiempo puesto que su caducidad implica la plena integración comunitaria con todos los derechos y obligaciones, sin excepciones.

Un ejemplo de este tipo de cláusulas o medidas de salvaguardia lo podemos encontrar en el artículo 15 del Tratado CE:

En el momento de formular sus propuestas, encaminadas a la consecución de los objetivos enunciados en el artículo 14 (un mercado interior sin fronteras en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales esté garantizada), la Comisión tendrá en cuenta la importancia del esfuerzo que determinadas economías, que presenten un nivel de desarrollo diferente, tendrán que realizar durante el período de establecimiento del mercado interior y podrá proponer las disposiciones adecuadas.

Si dichas disposiciones adoptaran la forma de excepciones, deberán tener un carácter temporal y perturbar lo menos posible el funcionamiento del mercado común.

Si estas cláusulas son admisibles con carácter general para cualquier tipo de región, con mayor fundamento lo son para las regiones ultraperiféricas debido al alcance del artículo 299.2 del TCE anteriormente citado, que posibilita expresamente la adopción de medidas específicas para estos territorios insulares.

