

Estado interesado y de la Comisión ; Pensamos que el acuerdo se realiza entre cada Estado y la Comisión, aunque el texto literal de esta primera frase del art. 9, 1 podría ofrecer dudas , en el sentido de que el acuerdo se realizase entre los doce Estados miembros y la Comisión : "La Comisión y los Estados miembros (...) crearán (...) un Comité de seguimiento ..." ; deducimos que el acuerdo y establecimiento del Comité se efectúa entre cada Estado y la Comisión por la lectura del resto de este primer apartado del artículo 9, que delimita la función del Comité al asesoramiento de la autoridad designada por el Estado para garantizar la ejecución del PIM. Por otra parte, es de resaltar la evolución que observamos entre la propuesta inicial de reglamento PIM y el reglamento en vigor con respecto a este Comité , ya que la reconversión de la antigua idea del "Comité de Guidance" es casi total (298) .

(298).- Vid , supra, nuestro apartado 1 del Capítulo III

Debido a las funciones asistenciales que se le asignan a este Comité , es lógico pensar que no se constituirá hasta que el PIM concreto haya sido aprobado por la Comisión .

La constitución de cada Comité una vez ha sido aprobado el PIM correspondiente es lógica si consideramos que el Comité prestará su asistencia a la autoridad designada para garantizar la ejecución del PIM. La posibilidad de su constitución con anterioridad a la aprobación del PIM debemos rechazarla ya que sus funciones asistenciales previas no tendrían sentido toda vez que el art. 5, 4 prevé la asistencia técnica de la Comisión al Estado para la preparación de los PIM. Este plazo de constitución de cada Comité variaría en función de cuándo se presente el PIM correspondiente (en teoría, como antes señalábamos, antes de finales de 1986; sin embargo , han existido retrasos en la presentación de los PIM) , conjuntamente con su adopción definitiva , y del proceso de aprobación que cada PIM conlleve.

H.- El establecimiento de un contrato de programa para la aplicación de cada PIM (Art. 9 , segundo párrafo, y Anexo IV) (299).

Cabe decir con respecto a su establecimiento lo dicho anteriormente sobre los Comités de seguimiento : por su propia naturaleza, y habida cuenta de que deberán diseñar el dispositivo financiero-juridico-administrativo de plasmación y ejecución de los PIM, no podrán ser "acordados" sino cuando los Programas (en función de los cuales habrán de diseñarse) hayan sido definitivamente aprobados. En todo caso, la conexión con los Comités de seguimiento parece evidente, ya que la composición de éstos habrá de ser plasmada y consecuentemente acordada previamente en los contratos de programa.

(299).- Vid. en este sentido nuestro apartado dentro de este estudio "Los contratos de Programa", Capítulo IV, 3.

I.- La publicación de los contratos de programa en el D. O. C. E. (300).

J.- La introducción a partir de 1986 en el procedimiento presupuestario anual de una línea presupuestaria particular, subtitulada "programas integrados mediterráneos - contribución adicional" (Art. 11, 2), dotada con los créditos de la asignación presupuestaria suplementaria (1.600 millones de ECUS, Art.

(300).- El primero en ser publicado fué el contrato de programa para el PIM Creta (Grecia) D. O. C. E. , C 35 de 13. 2. 87, pp. 2 - 7 (La Decisión de aprobación de la Comisión del Programa Integrado Mediterráneo para la isla de Creta (Grecia) , de 20 de Agosto de 1986, la encontramos en el D. O. C. E. L 282 de 3.10.86, página 21) . Remitimos el análisis de este particular contrato de Programa al apartado " Los Contratos de Programa " , concretamente al punto referente al examen jurídico del contrato de programa para Creta.

Asimismo, para otros contratos de programa, vid. el Capítulo IV, 3, C.

10, 1).

K.- Las dotaciones presupuestarias anuales de los Fondos aseguran durante el periodo 1986 - 1992 la contribución PIM global (procedente de los Fondos) de 2.500 millones de ECUS (art. 10, 1), sin perjuicio de su normal funcionamiento durante ese periodo en las zonas afectadas por los PIM (Art. 11, 1), lo que pone de relieve el carácter complementario y no sustitutivo o independiente de la acción regional de la CE .

L.- La concesión de préstamos de los recursos del BEI y del NIC, otorgados según los criterios y procedimientos específicos en uso para estos concursos (Art. 12, 3), para lo cual se preve un aumento específico en préstamos de 2.500 millones de ECUS (Art. 10, 2).

M.- Las solicitudes de pago a título de la línea presupuestaria independiente, presentadas por el Estado miembro, la autoridad regional o cualquier otra autoridad designada por el Estado miembro (incluidas personas físicas o jurídicas mencionadas expresamente

en los contratos de programa) como beneficiarias de una contribución comunitaria (Art. 16) . Estas solicitudes de pago gozan en el reglamento de un detallismo que podría calificarse de excesivo, ya que, según indica este mismo artículo, se acompañarán de un certificado que acredite que las operaciones han sido efectivamente realizadas, así como la existencia de documentos justificativos detallados, comprendiendo por lo demás las indicaciones siguientes : naturaleza de las operaciones a que se refiere la solicitud de pago ; certificación de que las operaciones se han efectuado de conformidad con los PIM ; naturaleza e importe de los gastos efectuados en estas operaciones durante el período cubierto por la solicitud.

N.- Los pagos que efectúa la Comisión al Estado miembro o a los beneficiarios antes señalados en el Artículo 16, 1. (Art. 16, 2).

O.- La puesta a disposición de la Comisión, por parte del Estado miembro o de los beneficiarios, de los documentos justificativos de los gastos PIM o de sus

copias certificadas conformes, durante un período de tres años (a partir del último pago relativo al PIM) (Art. 16, 3) .

P.- Los poderes de control atribuidos a la Comisión para la ejecución de los PIM . El principio de carácter general podríamos encontrarlo en el Art. 17, 1, cuando nos dice : " la Comisión será informada periódicamente de la ejecución de los PIM" . Estimamos que este es un principio fundamental del bloque jurídico previsto para el desarrollo y ejecución de los PIM . Este artículo 17, 1 otorga, pues, a la Comisión el poder principal (como institución comunitaria) para asegurar la aplicación práctica de estos programas.

Q.- Las medidas que los Estados miembros han de adoptar para facilitar los controles efectuados por la Comisión de las operaciones financiadas en el marco de los PIM . Ello sin perjuicio de los controles que los mismos Estados puedan efectuar , a iniciativa propia (en el marco de los PIM asimismo), o con arreglo a los artículos 206 bis y 209 del Tratado (Artículo 17,2) .

El artículo 206 bis del TCEE determina las funciones del Tribunal de Cuentas, que son esencialmente misiones de control (301). Vemos pues que la ejecución de los PIM

(301).- En general, sobre el Tribunal de Cuentas, puede verse, Antonio CAYÓN GALIARDO, "Las Disposiciones financieras de los Tratados de las Comunidades Europeas", en E. GARCIA DE ENTERRÍA, y otros, Tratado de Derecho Comunitario ... cit., Tomo I, pp. 731 - 783, en concreto pp. 778-780 ; Francisco J. FONSECA MORILLO, El Presupuesto de las Comunidades Europeas : Análisis jurídico, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1986, pp. 106-119 y 520-526 ; Guy ISAAC, Manual de Derecho Comunitario General, Ariel, Barcelona, 1985, pp. 79 - 81 ; P. MATHIJSEN, op. cit., pp. 135-136 ; G. ORSONI, La Cour de Comptes des Communautés Européennes, Economica, Paris, 1983 ; G. Michele PALMIERI, La Corte dei Conti delle Comunità Europee, Cedam, Padova, 1983 ; Philippe QUERTAINMONT, La Cour des Comptes et sa mission juridictionnelle, Bruylant, Bruxelles, 1977 ; Antonio SACCHETTINI, "Dispositions financières", en J. MEGRET, y otros, Le Droit... cit., vol. 11, 1982, pp. 82 - 96 ; Daniel STRASSER, La Hacienda de Europa, Comisión de las CC.BE., Bruselas, 1982, pp. 97 - 101 ; John A. USHER, "Las finanzas de la Comunidad" en Treinta años de Derecho Comunitario, Comisión de las CC.BE., Luxemburgo, 1984, pp. 211-235, en concreto p. 233.

deja a salvo la actividad que el Tribunal de cuentas pueda efectuar en este terreno (como campo comunitario en el que está llamado a actuar según mandato de este artículo del reglamento PIM), lo que nos confirma una vez más el principio antes reseñado de continuidad y complementariedad de los Programas con la actividad de la CE (por lo demás los sistemas de control PIM y del Tribunal de Cuentas son parecidos, p. ej. informe anual, controles de documentación, si bien es posible que los controles establecidos en el ámbito PIM sean más rígidos, ya que la Comisión ha de ser informada ex officio periódicamente -a diferencia del control del Tribunal de Cuentas- y las competencias ejecutivas y decisorias de la Comisión tras los controles son más fuertes, p. ej. para imponer sanciones, competencia que no tiene en principio el Tribunal de Cuentas).

El art. 209 confiere competencias consultivas al Tribunal de Cuentas dentro del procedimiento a seguir para que el Consejo adopte reglamentos financieros y otras modalidades financieras y de control.

Estas referencias al Tribunal de Cuentas son también efectuadas en las normas relativas a cada Fondo.

Por otra parte, este tema de los controles pone de relieve hasta qué punto se han configurado los PIM como un cuerpo jurídico paralelo a la actividad normal de la CE : efectivamente, los controles siguen efectuándose independientemente de los PIM ; vemos , pues, un aparato financiero-institucional que es complementario de la actividad de la CE y que se acopla a ésta.

R.- Los controles que pueda efectuar la misma Comisión (investigaciones o verificaciones in situ) (Art. 17, 2).

S.- Las medidas que la misma Comisión podrá adoptar en caso de observar irregularidades o modificaciones importantes en relación con los contratos de programa no sometidas a su aprobación (Art. 17, 3 y 4)

Que son de tres tipos , ya referidas a los Fondos o a la línea presupuestaria especial :

-la aplicación de las disposiciones relativas a los Fondos a la parte de PIM financiada por uno de estos Fondos o dotaciones (suspensión, reducción o supresión de la contribución del Fondo).

-la suspensión, reducción o supresión de las contribuciones de la línea presupuestaria especial, por decisión de la Comisión.

Es de hacer notar por otra parte que las "penalizaciones" se aplican cuando la Comisión -sus órganos de control- considere que ha existido incumplimiento de contrato.

1.- El Informe detallado que a partir de 1987 la Comisión ha de elaborar cada año sobre la ejecución de los PIM, Informe que se referirá tanto a los aspectos financieros como a la evaluación económica y social de los resultados (Art. 18, 1) .

Este Informe suponemos que incluirá un contenido complejo ya que es especialmente relevante como sistema de control por la amplitud de los temas referidos. Es un control , pues, que se añade al específico (y al complementario del Tribunal de Cuentas) con carácter de

inmediatividad y eficacia. De aquí podemos deducir otro principio general del reglamento PIM : el control sobre la marcha y la evaluación ad hoc casi permanente de la labor desarrollada en todos los campos (302).

U.- La elaboración por la Comisión, también a partir de 1987 y con carácter anual, de una relación del conjunto de las intervenciones financieras de la Comisión con finalidad estructural, donde se ponga de relieve la parte de dichas intervenciones que se destinan a la realización de los PIM (Art. 18, 2).

V.- La presentación de la relación antes referida ha de ser sometida, conjuntamente con el informe anual PIM, al Comité consultivo, para, una vez éste emita un dictamen, ser transmitidos (los tres documentos) al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social (Art. 18, 3)

X.- La vigencia del reglamento abarca el período comprendido entre el 1.8.1985 y el 31.12. 1993, fecha ésta límite para los compromisos de gastos PIM (Art. 19) .

(302).- Vid. Capítulo IV, 1, C, b).

La vigencia pues de este reglamento - marco es de ocho años y medio . Esto pudiera parecer contradictorio con el inequívoco mandato del art. 1 del Reglamento (que determina una duración de la contribución comunitaria de siete años como máximo) . Sin embargo, si tenemos en cuenta que los Programas han de presentarse a la Comisión antes de finales de 1986, nos quedan en realidad unos plazos efectivos de siete años .

En consecuencia, la vinculación comunitaria es de siete años, pero ello no obsta para que los Programas en sí puedan prolongarse por más tiempo (entendiéndose por esto las actividades e intervenciones de los Estados, personas, organismos y CB, vinculadas a los Programas), aunque ya, eso sí, sin vinculaciones económicas comunitarias.

5.- LA BASE JURÍDICA DEL REGLAMENTO P.I.M.

El Reglamento regulador de los PIM , publicado en el DOCE (303) , y entrado en vigor el 1 de Agosto de 1985 (Art. 191, 1, TCEE) (304) , ofrece en su motivación la necesaria cita de la base sustantiva y de procedimiento seguida para la aprobación del Reglamento (Art. 190 TCEE) (305) .

(303).- Reglamento y D. O. C. E. cit. , en nota (66) .

(304).- El artículo 191, 1 TCEE establece que
" Los reglamentos se publicarán en el Diario Oficial de la Comunidad. Entrarán en vigor en la fecha que ellos mismos fijen o, a falta de ella, a los veinte días de su publicación"

La entrada en vigor está establecida en el art. 19 del Reglamento, (vid. Anexo I) y Capítulo III, 4, punto X.

(305).- El artículo 190 TCEE establece que :

"Los reglamentos, las directivas y las decisiones del Consejo y la Comisión deberán ser motivados y se referirán

De esta forma encontramos en la motivación : la

a las propuestas o dictámenes preceptivamente recabados en aplicación del presente Tratado".

Sobre este artículo, puede verse el estudio de Jean-Victor LOUIS en J. MEGRET y otros, Le Droit de la Communauté Economique Européenne, Tomo X, Bruselas, 1983, pp. 501 - 509 . Sobre la motivación de los actos , vid. el trabajo del mismo LOUIS, "La obligación de motivar los actos y de indicar el fundamento jurídico. Sistema de de preferencias generalizadas, política comercial y ayuda al desarrollo. Art. 113 y 235 TCEE . (Nota sobre la sentencia 45/86 de 26 de Marzo de 1987, Comisión c. Consejo), en R. L. E., 1987 - 3, Setiembre-Diciembre, volumen 14, pp. 721 - 730 ; C. HEN, "La motivation des actes des institutions communautaires", en C. D. E. 1977, pp. 48 - 91 ; René MILAS, "La concurrence entre les bases légales des actes communautaires", en R. M. C., nº 289, juillet-août 1985, pp. 445 - 448 ; J. AUVRET-FINCK, en su comentario al "Arrêt du 26 Mars 1987 (aff. 45/86), Commission c. Conseil (Préférences tarifaires généralisées, recours en annulation, base juridique des actes communautaires, obligation de motivation)", en R. L. D. E. 1988, nº 1, janvier-mars, vol 24, pp. 159 - 182 ; sobre esta misma sentencia, J. STEENBERGEN, "Case 45/86 . Commission v. Council. Judgement of 26 March 1987", en C. M. L. Rev. 1987, nº 4, 731-737 ; Eberhard GRABITZ "Las fuentes del derecho comunitario : los actos de las instituciones comunitarias", en Treinta años cit., pp. 95-97 ; .

propuesta de la Comisión (306), el Dictamen del Parlamento

Excepción hecha de la mención del artículo 190 TCEE a "las propuestas o dictámenes preceptivamente recabados", la única referencia jurídico positiva al contenido de la motivación la encontramos en el Reglamento interior del Consejo (de 24 de julio de 1979, D.O.C.E. Nº L 268 de 25.10.79, pp. 1 - 3, en D. O. C. E. Edición especial - 1985 01. Asuntos generales, financieros e institucionales, volumen 03, pág. 12 . El Consejo modificaría posteriormente el 15 de Diciembre de 1986 el reglamento interno ante la entrada en vigor del Acta Unica (al respecto, Jean De RUYT, op. cit., pp. 118-119), con relación a las condiciones sobre los recursos a la votación , artículo 5 , cf. Boletín de las CC. EE. 1986 - 12, punto 2.4.11 ; estas condiciones se concretarían el 20 de julio de 1987, Boletín de las CC. EE., 7/8-1987, punto 2.4.12) . En este Reglamento , encontramos, especialmente con relación a los Reglamentos, el art. 11, que dispone :

Los Reglamentos del Consejo contendrán :

- a) la fórmula : « El Consejo de las Comunidades Europeas »;
- b) la indicación de las disposiciones en virtud de las cuales se adopta el reglamento, precedidas de las palabras «Visto», «Vistas», «Vistas», «Vistas».
- c) la referencia a las propuestas, dictámenes y consultas recabados ;

Europeo (307) y el Dictamen del Comité Económico y

d) la motivación del reglamento, comenzando por la palabra «Considerando » ;

e) la fórmula « Ha adoptado el presente Reglamento », seguida de la parte dispositiva del Reglamento .

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha ido determinado el contenido concreto de la obligación de motivación del art. 190 TCEE ; Así, en la sentencia REWE, de 7 de Julio de 1981, donde se anuló un Reglamento por insuficiencia de motivación, (asunto 158/80 , Recueil 1980, pág. 1805), el Tribunal ya señaló (apartado 25), que " Cet article exige que de tels actes contiennent un exposé des raisons qui ont amené l'institution à les arrêter, de sorte que la Cour puisse exercer son contrôle et que tant les Etats membres que les ressortissants intéressés connaissent les conditions dans lesquelles les institutions communautaires ont fait application du traité" ; este razonamiento es posteriormente recogido en la sentencia de 26 de marzo de 1987 (asunto 45/86, Comisión contra Consejo, "Preferencias arancelarias generalizadas "), cuando se expresa (apartado 5), retomando la jurisprudencia de REWE , que "para cumplir dicha obligación de motivar es necesario que en los actos comunitarios se incluya la exposición de los elementos de

Social (308), así como una serie de considerandos (309), aunque la primera referencia que se efectúa es la del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, citando "en particular", los artículos 43, 127

hecho y de derecho en los que se ha basado la Institución...." ; nótese la traducción castellana del caso , que habla de 'los elementos de hecho y de derecho' (Vid. al respecto, LOUIS, "La obligación de motivar los actos..." cit., pág 723, nota 3) . Los fundamentos de derecho son pues parte de esta obligación de motivación. Para un análisis en general de la evolución del Tribunal al respecto de la exigencia de motivación , vid. el trabajo de J-V LOUIS sobre el art. 190 en J. MEGRET , Le Droit cit., donde en lo esencial coincide con C. HEN al respecto de la flexibilidad demostrada por el Tribunal en su exigencia, constatando al cabo el fracaso de la pretensión de generalizar la obligación de motivación de todos los actos comunitarios.

(306).- La última propuesta modificada de la Comisión, en función de la cual se aprobó el presente reglamento, es la propuesta de reglamento de 6 de mayo de 1985 (COM (85) 180 final/2 , J. O. C. E. C 179 de 17 de Julio de 1985,

y 235 .

páginas 5 - 11.

(307).- D.O.C.E. C 175 de 15.7.1985.

(308).- Dictamen de 29.5.1985, aún no publicado en el Diario Oficial.

(309).- Se trata de ocho considerandos los cuales resumen las principales ideas del Reglamento, ya que hacen referencia, respectivamente : a la necesidad de emprender una acción comunitaria específica en las regiones mediterráneas para permitir su adaptación a la ampliación ; a los ajustes estructurales de la economía griega ; a la necesidad de un enfoque programado y plurianual de las intervenciones nacionales y comunitarias en estas regiones ; a la persecución por los programas de los objetivos de desarrollo, adaptación y mantenimiento del empleo y de los ingresos ; a los distintos sectores de la actividad económica sobre los que inciden las acciones constitutivas de los programas ; al carácter complementario de estas acciones con respecto a aquellas llevadas a cabo por los Fondos estructurales existentes ; al carácter temporal, y coordinado de los programas con el conjunto de los instrumentos financieros de finalidad estructural ; al carácter flexible de la aplicación de los programas, por lo que se delega en la Comisión las responsabilidades de gestión y ejecución .

Esta cita de una base jurídica múltiple en el TCEE tiene su explicación en el hecho de que el Reglamento PIM, aunque concebido en el marco del PRC, se encauza precisamente en una de las vías de actuación de esta Política (la de coordinación de instrumentos financieros), y en consecuencia atañe tangencialmente a la actividad de otras políticas comunitarias, y, en concreto a la Política agrícola y a la Política Social comunitaria. De aquí que encontremos estas referencias al artículo 43 TCEE (relativo a la PAC) y al 127 TCEE (relativo al Fondo Social Europeo) ; la referencia al art. 235 del Tratado, encuentra su explicación en la ausencia de medios jurídicos dispuestos por el Tratado para afrontar esta tercera vía de coordinación de fondos e instrumentos financieros comunitarios. Este artículo es, por tanto, la base jurídica originaria sin la cual no hubiera sido posible disponer de instrumentos jurídicos válidos para que la CE emprendiera la iniciativa PIM, como demostramos más adelante. Desde un punto de vista competencial, sin embargo, la sola cita del art. 235 no hubiera sido correcta para adoptar el reglamento-marco PIM ; y ello, por ser inexcusable el respeto de la distribución de competencias previsto en el Tratado. De esta forma, la cita de los tres artículos

22

resultaba necesaria.

La referencia expresa al artículo 43 TCEE (310),

(310).- Artículo enmarcado en el Título II (Agricultura) de la segunda parte del TCEE (Fundamentos de la Comunidad), y que transcribimos a continuación :

" 1. Con objeto de determinar las líneas directrices de una política agrícola común, la Comisión convocará, a partir de la entrada en vigor del Tratado, una conferencia de los Estados miembros que habrá de proceder a un contraste de sus respectivas políticas agrícolas, estableciendo, en particular, el balance de sus recursos y necesidades.

2. La Comisión, habida cuenta de los trabajos de la conferencia prevista en el apartado 1, presentará, previa consulta al Comité Económico y Social, y en un plazo de dos años a partir de la entrada en vigor del presente Tratado, propuestas relativas a la elaboración y ejecución de la política agrícola común, incluida la sustitución de las organizaciones por alguna de las formas de organización común previstas en el apartado 2 del artículo 40, así como a la aplicación de las medidas especificadas en el presente Título.

Tales propuestas deberán tener en cuenta la interdependencia de las cuestiones agrícolas mencionadas en el presente Título.

"disposition de titre II" (Agricultura) (311), ha

A propuesta de la Comisión y previa consulta a la Asamblea, el Consejo, por unanimidad durante las dos primeras etapas y por mayoría cualificada después adoptará reglamentos o directivas o tomará decisiones, sin perjuicio de las recomendaciones que pueda formular.

3. El Consejo, por mayoría cualificada y en las condiciones previstas en el apartado precedente, podrá sustituir las organizaciones nacionales de mercado por la organización común prevista en el apartado 2 del artículo 40 :

a) cuando la organización común ofrezca a los Estados miembros que se opongan a esta medida y dispongan de una organización nacional para la producción de que se trate garantías equivalentes para el empleo y el nivel de vida de los productos interesados, teniendo en cuenta el ritmo de las posibles adaptaciones y de las necesarias especializaciones, y

b) cuando dicha organización asegure a los intercambios dentro de la Comunidad condiciones análogas a las existentes en un mercado nacional.

4. En caso de crearse una organización común para determinadas materias primas, sin que exista todavía una organización común para los correspondientes productos transformados, tales materias primas utilizadas en los productos transformados destinados a la exportación a

sido efectuada por incidir el reglamento PIM parcialmente

terceros países podrán ser importadas del exterior de la Comunidad."

La jurisprudencia del Tribunal ha venido asimismo conformando el carácter principal de tal artículo en el contexto de los Tratados : vid. las sentencias de 23.02.88 (Asunto 68/86, Reino Unido y Dinamarca contra Consejo, "Substances à effet hormonal" ; asunto 131/86, Reino Unido contra Consejo , "Normes minimales relatives à la protection des poules pondeuses en batterie ") . En ambos casos, con argumentación muy parecida en lo relativo al artículo 43, el Tribunal anuló Reglamentos del Consejo, pero no por el soporte de la base jurídica en dicho art. 43 TCEE, que resultaba correcta y suficiente (sin necesidad por tanto de acudir asimismo al artículo 100), sino, en el primero de los casos, por no haber respetado el art. 6 del Reglamento interno del Consejo , relativo a la necesidad de unanimidad para proceder a una votación escrita ; en el asunto 131/86, se violó asimismo el art. 9 del Reglamento interior, al modificar posteriormente a su adopción la motivación del acto . En concreto, leemos en relación al juego del art. 43 (apartados 14, 15 y 16 de la sentencia sobre el caso 68/86) lo siguiente : " Il résulte de l'ensemble des dispositions analysées ci-dessus que l'article 43 du traité constitue la base juridique appropriée pour toute réglementation concernant la

sobre esferas pertenecientes al ámbito de la política común agrícola comunitaria. De esta manera, era obligado por el TCEE recurrir al art. 43, al quedar afectada la legislación existente en esta materia. Esta incidencia del reglamento PIM, tiene lugar de varias formas, que pasamos seguidamente a detallar.

production et la commercialisation des produits agricoles (...). De telles réglementations peuvent comporter l'harmonisation des dispositions nationales dans ce domaine sans qu'il soit nécessaire de recourir à l'article 100 du traité. (...) l'article 38, paragraphe 2, du traité, assure la priorité des dispositions spécifiques du domaine agricole par rapport aux dispositions générales relatives à l'établissement du marché commun. Par conséquent, même si les réglementations en cause visent à la fois des objectifs de la politique agricole et d'autres objectifs qui, en l'absence de dispositions spécifiques, sont poursuivis sur la base de l'article 100 du traité, on ne saurait tirer argument de cette disposition, qui permet de manière générale l'adoption de directives pour le rapprochement des législations des Etats membres, pour restreindre le champ d'application de l'article 43 du traité".

En primer lugar, tendríamos el artículo 7, 3 del Reglamento, que señala, al establecer el sistema de adopción de los Proyectos PIM conjuntamente entre la Comisión y el Comité consultivo, que :

"Sin perjuicio de las disposiciones que regulan la composición, el papel y el funcionamiento de los comités establecidos en el marco del FEDER y del FEOGA..."

La expresión sobre la que queremos llamar la atención es esta de "Sin perjuicio de las disposiciones...". La redacción sin embargo puede resultar ambigua, ya que , en

(311).- J. MEGRET, Le Droit de la Communauté économique Européenne, volume 2 - Agriculture, Presses Universitaires de Bruxelles, 1970, pág. 24. En el mismo sentido, ANAYA - JUSTE, La Política Agrícola y de Pesca en la Comunidad Europea, Trivium, Madrid, 1986, pp. 51 - 52 (La toma de decisiones en la PAC).

principio puede querer significar a) bien que un proyecto PIM ha de ser consultado sólo al Comité consultivo PIM, o b) bien que un Proyecto PIM, aparte de ser consultado al Comité consultivo establecido por este último reglamento, ha de ser asimismo, para aquellas acciones que pertenezcan al ámbito de la PAC, también consultadas al Comité FROGA. No obstante, en lengua francesa la redacción ofrece otros matices :

"Par dérogation aux dispositions...."

y, de igual forma, en la redacción inglesa :

"By way of derogation from the provisions..."

Debemos considerar además el hecho de que la traducción al castellano efectuada de dos expresiones diferentes del reglamento, tanto en lengua francesa como inglesa, ha sido idéntica : así, "dérogation" y "derogation", han sido

traducidos como "Sin perjuicio" (artículo 7, 3 del Reglamento), mientras que las expresiones "without prejudice" y "sans préjudice" han sido traducidas igualmente como "sin perjuicio" (art. 12, 1, primer párrafo in fine). Hemos de entender que cuando en estas lenguas se utilizan expresiones diferentes, su sentido es también diferente, no habiendo sido llevada al castellano esta diferente expresión jurídica. En consecuencia, y tras el cotejo efectuado con las redacciones francesa e inglesa, debemos entender que el sentido en castellano de "sin perjuicio" del art. 7,3 es diferente del recogido bajo el art. 12, 1, primer párrafo, por lo que hemos de efectuar en buena lógica una interpretación diferente de esta expresión en uno y otro artículo (312).

En consecuencia debemos estimar que la expresión

(312).- La traducción oficial efectuada del Reglamento en nuestra lengua ofrece algunos defectos, como iremos comprobando en nuestro estudio.

castellana de "Sin perjuicio de las disposiciones..", ha de entenderse en el sentido de realizar una excepción jurídica del funcionamiento normal del Comité FEOGA, en el ámbito PIM, o , si se prefiere, conlleva la posibilidad de no realizar la pertinente consulta al Comité FEOGA para aquellas acciones que , formando parte de un Programa Integrado, sean por definición acciones de carácter agrícola , siendo financiadas además por el FEOGA. En este sentido, bastaría la consulta al Comité consultivo PIM para adoptar dichas acciones. De esta forma decantamos el sentido de la expresión hacia una de las posibilidades barajadas, posibilidad que es, por otra parte, la que más encaja en el contexto general de los PIM (la otra posibilidad implicaría una doble consulta de las medidas agrícolas PIM tanto al Comité consultivo como al Comité FEOGA, doble consulta que no se correspondería con la simplificación necesaria en la coordinación de acciones).

En segundo lugar, tendríamos el artículo 12, 1, . Su

primer párrafo , muy en conexión con el artículo 14 del reglamento PIM, viene a establecer que la contribución de los Fondos adopta la forma prevista para cada Fondo, todo ello sin perjuicio de lo establecido en el artículo 7,2 (esta referencia es a todas luces errónea, ya que lo que en realidad, en nuestra opinión , queda a salvo es lo establecido en el artículo 7, 3. Este error ha podido producirse cuando al estar establecido el actual contenido del 7, 3 en anteriores propuestas del Reglamento bajo el 7, 2, se introdujo el actual contenido del art. 7,2, desplazando entonces su anterior contenido al 7,3. La modificación que en consecuencia debía efectuarse en el art. 12, 1 no llegó a producirse).

En tercer lugar, y ya más en relación con el FEOGA - O, el segundo párrafo de este artículo 12, 1 dispone que :

" (...) Con arreglo al presente Reglamento y en el marco de los recursos presupuestarios del FEOGA, sección « Orientación » , las medidas agrícolas

adoptadas como consecuencia del examen de los PIM constituirán una acción común tal como se define en el Reglamento (CEE) nº 729/70 cuando se ajusten en las mismas condiciones de aceptación y concesión de ayuda, con excepción de las relativas a los límites físicos y a los costes unitarios, que las medidas del mismo tipo vigentes en la fecha de entrada en vigor del presente Reglamento."

El Reglamento a que hace referencia este párrafo (313) , sobre la financiación de la política agrícola común, encuentra su fundamentación en el TCEE precisamente en el artículo 43 , y dispone por otra parte en su artículo 6, 1 que :

(313).- J.O.C.E. L 94 de 28.4.1970, pp. 13 - ss., en D. O. C. E. - Edición especial 1985, 03. Agricultura, volumen 03, páginas 220 y siguientes.

" Serán financiadas (...) las acciones comunes decididas por el Consejo según el procedimiento previsto en el párrafo tercero del apartado 2 del artículo 43 del Tratado".

De las tres ideas anteriormente reflejadas sobre la incidencia de Reglamento PIM en el ámbito de la política agrícola común, deducimos que un simple Reglamento basado tan sólo en el art. 235 TCEE nunca podría regular, sustituir o afectar a normas o acciones basadas competencialmente en otro artículo del Tratado (en este caso, el 43), debido precisamente al carácter subsidiario del artículo 235. De aquí que el Reglamento PIM haga una referencia a este artículo del TCEE, tan vital para la Política Agrícola Comunitaria.

Lo anterior implica que la referencia al artículo 43 TCEE ha sido hecha, como hemos señalado, para dejar a salvo aquellas acciones o normativa propia del ámbito agrícola que puede verse tangencialmente afectada por la iniciativa PIM.

Por otra parte, la referencia al artículo 127 (314) como base jurídica del TCEE en el reglamento PIM tiene a

nuestro parecer asimismo su explicación en el hecho de incidir este reglamento sobre competencias del FSE (contribuciones del Fondo, consultas al Comité del Fondo sobre las acciones de política social a financiar en el marco de un Programa Integrado), y ello, por las siguientes referencias que encontramos a lo largo del articulado del Reglamento PIM :

(314).- Artículo enmarcado en la segunda parte del TCEE (Fundamentos de la Comunidad), dentro del Título III (Política Social), y que a continuación transcribimos :

A propuesta de la Comisión y previa consulta al Comité Económico y Social y a la Asamblea, el Consejo adoptará , por mayoría cualificada, las disposiciones reglamentarias necesarias para la aplicación de los artículos 124 a 126, ambos inclusive ; en particular, determinará detalladamente las condiciones para la concesión de contribuciones del Fondo en virtud de lo dispuesto en el artículo 125, así como las categorías de empresas cuyos trabajadores se beneficiarán de las ayudas previstas en la letra b) del apartado 1 del artículo 125 ".

En primer lugar, y al igual que antes en el marco de la PAC, por las referencias que encontramos en los artículos 12, 1 y 14 sobre la continuidad en el funcionamiento de los procedimientos particulares de cada Fondo para otorgar las ayudas de las acciones que integran los PIM. Lo cual atañe indistintamente al FEDER, al FEOGA, y, en este caso, al FSE.

En segundo lugar, por la referencia expresa que existe en el art. 7, 4 al Comité del FSE, en el siguiente sentido :

"Cuando se trate de una contribución financiera en el marco del Fondo Social Europeo (FSE), la Comisión consultará también al Comité previsto en el artículo 124 del Tratado, de conformidad con las disposiciones que regulan sus competencias y su funcionamiento. La Comisión adoptará a continuación la contribución financiera en el marco de dicho Fondo."

Estas dos referencias a las actividades del FSE , y más en particular, la referencia que se hace al Comité del FSE, basado en el artículo 124 del Tratado, implican que no podía efectuarse ninguna subrogación , tanto de la atribución del FSE, establecido por el TCEE, ni de la necesaria consulta a efectuar al Comité de este Fondo, también establecido en el mismo Tratado. De aquí la necesaria cita que había de efectuar el Reglamento del artículo 127 del TCEE.

Por otra parte, y al hilo de lo que acabamos de exponer, podemos preguntarnos por qué se establece preceptivamente la consulta al Comité FSE para decidir la contribución financiera de este Fondo a un PIM determinado, no ocurriendo lo mismo con el Comité FEOGA. La respuesta la encontramos en el mismo TCEE , ya que el Comité FEOGA no fué establecido por el Tratado de la Comunidad Económica Europea. De aquí que la consulta necesaria para atribuir recursos de este Fondo que hay que efectuar al Comité no pueda vulnerarse mediante un Reglamento, debiendo en consecuencia el Reglamento PIM respetar este procedimiento de consulta. De esta forma, resultaría que el PIM en

cuestión pasa a consulta del Comité consultivo PIM, para su aprobación, pero no del Comité FEOGA o del Comité FSE. Posteriormente, y una vez que el PIM ha sido aprobado, para decidir las ayudas de cada Fondo, sólo habría que efectuar una consulta al Comité del FSE, tal como dispone el art. 7, 4, no ocurriendo lo mismo con el correspondiente Comité FEDER o Comité FEOGA. De aquí, como antes referíamos, asimismo la cita del art. 127 del Tratado en la fundamentación jurídica del Reglamento.

Lo cual implica, al igual que antes refiriéramos en relación al artículo 43 TCEE, que el artículo 127 TCEE es mencionado para dejar a salvo la normativa existente en el campo social que pudiera verse afectada por el Reglamento PIM, al pertenecer competencialmente su desarrollo jurídico a dicho artículo.

Por su parte, la referencia al artículo 235 del Tratado (315) es la más indicativa de la naturaleza de este reglamento, ya que consideramos que es la base del Tratado sin la cual no hubiera podido adoptarse el mismo Reglamento.

De esta forma, el sistema de votación previsto por el artículo 235 TCEE ha sido el seguido para adoptar el Reglamento, ya que al ser necesario recabar su soporte (por ser el artículo donde se engarzaba jurídicamente la iniciativa PIM, en cuanto tal, con el TCEE - no habiendo sido posible adoptar el Reglamento con base en otro artículo o artículos del TCEE) , su sistema de votación previsto (unanimidad), derogaba a los previstos en los artículos 43 y 127 (mayoría cualificada).

(315).- Artículo inscrito dentro del sexta parte del TCEE (Disposiciones Generales y Finales) , y que es del siguiente tenor :

" Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta a la Asamblea, adoptará las disposiciones pertinentes."

Hacemos referencia a este artículo, por relación a la PRC, en la primera parte de nuestro trabajo.

La necesidad de su utilización, desde un punto de vista competencial, se debe a las mismas razones jurídicas por las que se adoptó en su tiempo el Reglamento relativo al FEDER, también basado en el artículo 235 TCEE: la ausencia de previsión en el TCEE de los medios o poderes de acción necesarios para llevar a cabo una iniciativa como los PIM, relativa a la coordinación de instrumentos estructurales y con un objetivo de Política regional.

Por ello, la referencia a los artículos 43 y 127 TCEE resultaría necesaria, por afectar el Reglamento - marco PIM (y sus actos complementarios) a los ámbitos regulados por tales artículos, pero no implicaría que la adopción del Reglamento hubiera podido llevarse a cabo con base exclusiva en estos artículos. El hecho de que la necesaria cita del art. 235 conllevara que la formación de voluntad del Consejo no siguiera, al adoptar el Reglamento, el sistema de mayoría cualificada de estos artículos (al prever el 235 la unanimidad), no creemos que deba ser entendido como una derogación pretendida del sistema menos rígido de votación, ya que, como mantenemos, el uso del art. 235 era competencialmente inexcusable. . A este

respecto, sobre el uso del artículo 235, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha variado hasta el momento actual (316).

(316).- En la sentencia de 18.02.1964, "Puttershoek" (Recueil 1964, pág. 1), el Tribunal declaró que " l'article 235 offre un moyen d'action subsidiaire et s'applique seulement dans les cas pour lesquels le traité n'a pas prévu les pouvoirs nécessaires à la réalisation de l'objet visé " (Rec. cit., pág 28). Este carácter subsidiario del artículo 235 se oscureció sin embargo con la sentencia de 12.7.1973 (asunto 8/73, "Massey-Ferguson" , Recueil 1973, pp. 897 - ss.), ya que el Tribunal justificaba el uso del artículo 235 en atención a razones de seguridad jurídica y de situación de período transitorio ("le Conseil pouvait estimer légitimement que le recours à la procédure de l'article 235 était justifié dans l'intérêt de la sécurité juridique, d'autant plus que le règlement en cause a été arrêté au cours de la période de transition" , Rec. cit., pág. 908), lo que conllevaría a la postre a una cierta relajación en el uso de este artículo por parte del Consejo . Por contra, la sentencia de 26.03.1987 (asunto 45/86 cit.), anularía dos reglamentos arancelarios por un doble motivo de ausencia explícita de fundamentación jurídica (se había utilizado la fórmula "visto el Tratado" sin mayor precisión , aunque el Consejo

U. LEANZA (317) ya demostró la necesidad de acudir

posteriormente indicaría que adoptó los reglamentos sobre la base conjunta de los artículos 113 y 235 TCEE), y de uso no subsidiario del art. 235 (vid. a este respecto, la Nota de LOUIS "La obligación de motivar los actos" cit._____ donde hace un estudio comparativo de estas dos últimas sentencias, calibrando el cambio de actitud tras las consecuencias negativas de la sentencia sobre el caso "Massey-Ferguson" , - especialmente pág. 726 . El problema parece situarse en un plano político, ya que , el Consejo, recabando el art. 235, derogaba por la regla del sistema más rígido de votación, las normas de mayoría cualificada previstas en otros artículos del TCEE ; a este respecto, LOUIS, conecta este tema con la preocupación surgida tras la entrada en vigor del Acta Unica y la extensión del procedimiento de mayoría cualificada). La sentencia sobre el caso 45/86, en efecto, nos dice que : "Se desprende de los propios términos del artículo 235 que sólo está justificado recurrir a este artículo como fundamento jurídico de un acto cuando ninguna otra disposición del Tratado confiera a las instituciones comunitarias la competencia necesaria para adoptar dicho acto" (p. 13) ; "los Reglamentos en cuestión son actos que corresponden al ámbito de la política comercial común y que el Consejo, al ser competente para adoptarlos en virtud del artículo 113

a este artículo del Tratado ante la ausencia de medios jurídicos directos previstos por el derecho originario para hacer frente a la problemática Regional. Es lo cierto que se ha hecho uso de este artículo siempre que ha habido una necesidad de introducir algún nuevo elemento de acción regional comunitario (instrumento financiero, en el caso del FEDER, coordinación de fondos estructurales, en el caso de las operaciones integradas).

del Tratado, no podía basarse en el artículo 235" (p. 21) ; " (...) se desprende que , por un lado, los Reglamentos impugnados no cumplen los requisitos de motivación del artículo 190 del Tratado y que, por otro lado, su adopción no ha tenido lugar conforme a un fundamento jurídico correcto. Por lo tanto, deben ser anulados " (p. 22).

(317).- U. LEANZA, "Il ricorso all'art. 235 del Trattato CEE in materia di Politica Regionale Comunitaria", en Saggi di Diritto delle Comunità Europee, Giannini Editore, 1981, Napoli, pp. 407 - 427 , capítulo XII (este trabajo había sido anteriormente publicado en Studi in onore di

La utilización en el caso del reglamento PIM del artículo 235 TCBE no hace sino ponernos de relieve el hecho de encontrarnos ante un medio de actuación regional jurídicamente no regulado o previsto hasta el momento, ya sea por el mismo FEDER, o ya en base a otro artículo del Tratado, como se hizo durante los primeros años de existencia de la PRC (como p. ej., sucedió con el Comité de Política Regional, cuya base jurídica se buscó en un primer momento en el artículo 145 TCBE, o con los Programas de Desarrollo Regional, que se basaron en el art. 155 TCBE).

Efectivamente, pensamos que la apoyatura jurídica en el art. 235 TCBE es el factor diferencial más importante para enmarcar a estas acciones en una nueva perspectiva de acción de la CE en materia regional, y para alejar en

Giorgio Balladore Pallieri, Vita e Pensiero, Pubblicazioni dell'Università Cattolica, Milano, 1978, vol. II, pp. 342

consecuencia la tentación de etiquetar o asimilar al del reglamento PIM con otras figuras, modos e instrumentos de acción comunitarios (318) : la cita del artículo 235 TCEE, en consecuencia, está implicando que nos hallamos ante un modo de actuación regional nuevo y no previsto ni ensayado por los instrumentos clásicos de la PRC : efectivamente, el uso del art. 235 TCEE en materia regional ha sido siempre presente cuando se ha querido innovar jurídicamente los medios o instrumentos de acción a utilizar por la CE. Prueba de ello la tenemos por ejemplo en la opción de los siguientes actos comunitarios : Reglamento CEE nº 724/75 del Consejo de 18 de marzo de

(318).- En el curso de nuestro trabajo tenemos ocasión de exponer las diferencias de esta figura con otras figuras comunitarias (como por ejemplo con las acciones comunitarias específicas de la sección "fuera de cuota" del FEDER , concretamente en nuestro apartado "La calificación jurídico-comunitaria del Reglamento PIM".).

1975, por el que se creó el FEDER (319), Reglamento (CEE) nº 1787/84 de 19 de junio de 1984, relativo al FEDER (320), Reglamento CEE nº 1739/83 de 21 de junio de 1983 por el que se establece una acción comunitaria excepcional en favor de la renovación urbana en Irlanda del Norte (Belfast) (321), Decisión del Consejo 83/200/CEE por la que se crea el Nuevo Instrumento Comunitario (322), Reglamento CEE 2053/88 instituyendo un Programa Integrado -PEDIP- para Portugal (323).

Asimismo, en el ámbito de otras políticas de la CE ha sido muy frecuente, sobre todo a partir de la década de los años setenta, la utilización del artículo 235 para dar base jurídica en la CE a acciones no previstas en el TCEE (sobre todo en materias de Medio ambiente y Protección de los consumidores) (324).

(319).- J. O. C. E., L 73 de 21 de Marzo de 1975.

(320).- J. O. C. E. nº L 169 de 28 de junio de 1984

(321).- J. O. C. E., Nº L 171 de 29 de Junio de 1983,
pp. 1-3.

A su vez, y de otro lado, el requisito de la unanimidad nos pone de relieve el espinoso asunto que supone para los Estados proceder a ensayar un sistema de actuación en materia regional, sobre todo; cuando nos encontramos ante un caso como el presente, de profundas implicaciones político - financieras (325).

(322).- Décision habilitant la Commission à contracter des emprunts au titre du Nouvel Instrument Communautaire en vue de promouvoir les investissements dans la Communauté, J. O. C. E. L 112 de 28.4.83, pp. 26 - 27 .

(323).- D. O. C. E. L 185 de 15.7.1988, citado en página 282.

(324).- Sobre el uso del art. 235 en relación a otras políticas comunitarias, Brigitte LALOUX, "En lisant le Traité..." cit., pág. 448 .

(325).- Buena prueba de ello es la dificultad que el presente reglamento tuvo para ser adoptado por el Consejo : fueron necesarias al menos tres reuniones del Consejo Europeo y diversas modificaciones sustanciales en el contenido del articulado para que el Consejo se decidiera definitivamente a adoptarlo bajo la forma de un Reglamento.

IV. - ASPECTOS INSTITUCIONALES Y FINANCIEROS

DEL REGLAMENTO P.M.

1.- LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LOS PIM

- Introducción

A.- El Comité consultivo de los PIM.

B.- Los Comités de seguimiento.

C.- La Comisión.

. Competencias de gestión.

. Competencias de control . Medidas
penalizadoras.

INTRODUCCION

En el Reglamento regulador de los Programas Integrados Mediterráneos está prevista la creación de una serie de instituciones cuya misión es la de coadyuvar a la efectiva aplicación de los PIM. Estas instituciones creadas ad hoc, y, en consecuencia (al ser los PIM una acción limitada en el tiempo) , con una vida prefijada de antemano, son, de un lado, el Comité Consultivo de los PIM, cuyo ámbito competencial se extiende a todos los Programas Integrados Mediterráneos , y, de otro lado, los diferentes Comités de seguimiento que se establezcan para cada PIM, y cuya competencia, por ende , se circunscribe al PIM concreto cuya implantación aseguran.

Por otra parte, tendríamos las competencias que se confían a la Comisión de las Comunidades Europeas, que habrá de desempeñar una serie de misiones específicas en el ámbito PIM.

A.- EL COMITE CONSULTIVO DE LOS PIM.

Este Comité queda establecido por virtud del artículo 7, 1 del Reglamento (326).

(326). - Ver nuestro Anexo I.

Si bien desde el punto de vista del Derecho internacional público no existe a priori un excesivo encorsetamiento para el establecimiento de órganos subsidiarios en las Organizaciones Internacionales (cf. Paul REUTER, " Les organes subsidiaires des Organisations Internationales", en Hommage d'une génération de Juristes au Président RASDEVANT, Paris, 1960, pp. 415 - 440), la creación de órganos subsidiarios en la Comunidad Europea motivó cierta discusión en la década de los años sesenta (cf. el trabajo " Les organes subsidiaires dans la Communauté économique Européenne ", en A. F. D. I. VIII, 1962, pp. 772 - 780 , cuyo autor no consta, así como el

De entrada reconoceremos el carácter razonable de

trabajo de G. OLMI, "The Agricultural Policy of the Community, en C. M. L. Rev., 1963-64, pp. 142 - 147, en concreto, pp. 144 a 147, y el excelente estudio jurídico de Christoph BERTRAM, "Decision making in the EEC : the management Committee procedure", C. M. L. Rev., 5, 1967, pp. 246 - 264, en especial páginas 253 - 262, 'Management Committee Procedure and the E. E. C. Treaty'). La cuestión había surgido con motivo de la aparición de los primeros Comités de gestión en el ámbito agrícola (art. 26 del Reglamento nº 19 del Consejo de 4 de abril de 1962 relativo al establecimiento gradual de una organización común de mercados en el sector de cereales, J. O. C. E. 20/4/62, pág. 933), discutiéndose entonces la posibilidad de que dichos Comités alteraran el delicado equilibrio de poderes establecido en los Tratados al introducirse de forma inesperada en el decision-making comunitario (los comités consultivos, que agrupan a los diferentes medios profesionales -productores, cooperativas, industrias de transformación, comercio, trabajadores, consumidores- también surgidos en este contexto a partir de 1962, no ofrecían esta problemática al no vincular en ningún sentido a la Comisión con sus opiniones, que nunca desembocaban en votación). Efectivamente, dichos Comités de gestión (integrados por

esta medida, ya que creando un órgano de asesoramiento y

representantes de los Estados miembros y presididos por la Comisión), no previstos en el TCEE, establecían un sistema mediante el cual las propuestas de la Comisión eran discutidas y votadas en su seno ; en caso de emitir un dictamen negativo por mayoría cualificada, la Comisión adoptaba las medidas que estimaba oportunas, pero debía comunicárselas al Consejo, el cual podía decidir otras medidas al cabo. La práctica confirmó sin embargo la utilidad y agilidad que dichos comités ofrecían en el proceso de decisión, ya que eran muy contados los casos de conflicto entre los mismos y la Comisión, y aún menos aquellos en que el Consejo adoptaba disposiciones contrarias a las establecidas por la Comisión. Además , el sistema permitía descargar al Consejo de labores pesadas y cotidianas, dando oportunidad a los Estados a expresarse sobre cada particular medida, y resguardar la decisión última en manos del Consejo.

Estos Comités encontraron a pesar de todo el visto bueno doctrinal por pertenecer al ámbito agrícola. Otras voces, sin embargo, insistían en la eventualidad de reproducir ese esquema en otros campos de actuación comunitario : vid. a este respecto el trabajo citado en A. E. D. L., donde el autor se mostraba partidario de

valoración compuesto por los Estados y la Comisión

hacer extensiva la fórmula al terreno de la política de transportes (art. 75, 1, c TCEE), y a la política comercial (art. 111, 1), además de poder crearse órganos subsidiarios por virtud del art. 235 TCEE ; Christoph BERTRAM loc. cit., en cambio, no creía posible el establecimiento de órganos subsidiarios en materia de transportes, aunque sí en la política comercial común , pág. 261, y nota 54.

Los Comités se basaban en el art. 155, último párrafo TCEE , que establece :

" *Con objeto de garantizar el funcionamiento y desarrollo del mercado común, la Comisión :*

(...)

- *Ejercerá las competencias que el Consejo le atribuya para la ejecución de las normas por él establecidas.*

(Al respecto, puede verse, J. AMPHOUX , 'Article 155', en J. MEGRET, y otros, Le Droit de la Communauté économique Européenne volume 9 l'Assemblée - Le Conseil - La Commission - Le Comité économique et social, Presses Universitaires de Bruxelles, 1979 , pp. 160 - 191, y en concreto, pp. 176 - 191).

(esencialmente), se ofrece la posibilidad de involucrar en

La Jurisprudencia del Tribunal de Justicia reconoció la validez de esta delegación de competencias de ejecución, mostrando una gran flexibilidad en su tratamiento, a partir de las sentencias, dentro del ámbito PIM, en los casos 25/70 (" Köster ", sentencia de 17 de diciembre de 1970, Recueil 1970, pp. 1161 - siguientes, en especial pág. 1171 - 1174), 41/69 (ACF Chemiefarma NV contra Comisión, sentencia de 15 de julio de 1970, Recueil 1970, pp. 661 - ss), y 23/75 ("Rey Soda", sentencia de 30 de octubre de 1975, Recueil 1975, pp. 1279 - ss, sobretodo pág. 1301).

Estos Comités , en sus diferentes modalidades (la instauración de la Unión Aduanera consagró los Comités de reglamentación) fueron surgiendo sin sistemática alguna, producidos por actos individuales, (sobretodo a partir de la Cumbre de París de 1974) alcanzando un número muy elevado (Cf. M. AYRAL , "Essai de Classification des groupes et Comités" , en R. M. C. , nº 187, juillet - août 1975 , pp. 330 - 342, donde se detallan exhaustivamente) , y dando lugar a la llamada 'Comitología' (vid. los artículos de William NICOLL, que bajo el mismo título de "Qu'est-ce que la Comitologie", aparecieron en R. M. C. , números 306, avril 1987, p. 185 -ss. , y 312 , Décembre 1987, p. 703). Los comités podían

la implantación de estos Programas al órgano independiente

reunirse esquemáticamente en cuatro grupos : consultivos (no vinculantes para la Comisión en su opinión, que no llega a votarse) ; de gestión (la Comisión, en caso de dictamen negativo, elevaba al Consejo las medidas adoptadas, para que éste decidiera sobre su validez) ; de reglamentación (el dictamen del Comité vinculaba a la Comisión, en el sentido de que no podía adoptar medidas provisionales en contra la opinión del Comité, hasta que el Consejo decidiera ; en caso de silencio del Consejo, la Comisión adoptaba las medidas propuestas) ; por último, el procedimiento de las cláusulas de salvaguardia . La doctrina ha dedicado atención al respecto del tema de los diferentes comités existentes en el marco de la delegación de competencias ; en concreto, podemos citar, aparte de la mencionada bibliografía, la siguiente : A. ANAYA TURRIENTES - J. JUSTE RUIZ La política Agrícola y de Pesca cit. en pág. 347, pp. 51 - 52. ; C. CONSTANTINIDES - MEGRET La politique agricole en question, Pedone, Paris, 1982, pp. 43 - 44 y 46 - 47 ; Vlad CONSTANTINESCO, Compétences et pouvoirs...cit., pp. 349 - 360 ; Jean - Claude GAUTRON , " PAC et système communautaire : aspects institutionnels et fonctionnels", en Politique agricole... cit. en pág. 159 , pp. 373 - 393, en concreto pp. 383 - 385 ; en el mismo libro, el trabajo de Maurice

de la Comunidad Europea (la Comisión) , a un órgano de

BARTHELEMY , "Bilan des interactions et propositions à la lumière de l'élargissement", pp. IX-XX, en concreto pp. XI - XII ; Leon N. LINDBERG , " Decision making and integration in the European Community" , en International Organization 1965, 19, pp. 56 - 80, en concreto pp. 68 - 69 ; Brigitte LALOUX "En lisant le Traité de 1957 : comment son application a suscité des développements qu'il n'avait pas prévus", en R. M. C. cit. en pág. 96 , pp. 442 - 450, en concreto pág. 445 ; Pierre MATHIJSEN, Guía del Derecho... cit., pp. 101 - 102 ; J. MEGRET, Le Droit ... cit. volume 2 - Agriculture , en concreto pp. 78 - 80 ; H. J. BOUGOIS " La politique agricole", en Les Communautés Européennes en fonctionnement, Bruylant, Bruxelles, 1981, pp. 245 - 273, en concreto pág. 254 ; en el mismo libro, Dominik LASOK, "The institutional framework of the Community ", pp. 87 - 113, en concreto, pp. 109 - 111 ; E. NOEL - H. ETIENNE , "Quelques considérations sur la déconcentration et la délégation du pouvoir de décision dans la CEE, en R. M. C. , 1967, pp. 127 - 133 ; Werner J. FELD , "Implementation of the European Community's common agricultural policy :

carácter técnico (el BEI) , y a los Estados .

expectations , fears, failures", en International Organization 33, 3, summer 1979, pp. 335 - 363 , en concreto pp. 345 - 350 ; Claude LASALLE, "Les Comités et l'évolution institutionnelle de la CEE", en C. D. E. , 1968, pp. 395 - 419 ; Guy ISAAC, Manual... cit., pp. 83 - 84 ; Michel MELCHIOR "La organización común de mercados agrícolas ", en , Comisión de las Comunidades Europeas, Treinta años de Derecho Comunitario cit., pp. 472 - 501, en concreto pág. 498 ; en el mismo libro, Eberhard GRABITZ 'Atribución de competencias a la Comisión', pp. 110 -111, dentro de su trabajo "Las fuentes del derecho comunitario...", cit., pp. 87 - 114 ; G. OLIVIER, "Les pouvoirs de gestion de la Commission", en La Commission des Communautés Européennes et l'élargissement de l'Europe , I.E.E. - U.L.B., Bruxelles, 1974, pp. 157 - 179 , en concreto, pp. 165 - 173, y sobre la problemática jurídica, 166, 167 y 171 ; Daniel S.RASSER, La Hacienda de Europa cit., pp. 351 - 394 (dando una relación de los comités de gestión en el ámbito presupuestario) ; Antonio SAINZ DE VICUNA BARROSO, "La política agrícola común : aspectos jurídicos" en A. MARTINEZ DE LA FUENTE, (Dir.), Derecho de las Comunidades Europeas , Impiva, Valencia, 1985, pág. 228 ; F. SNYDER, op. cit., pág. 44 - ss ; D. LASCK - J. W. BRIDGE, op. cit., pág. 240 ; Erich WIRSING, "Tâches et

De esta forma, tendríamos que, para aprobar cada PIK

position de la Commission dans la structure constitutionnelle de la Communauté économique Européenne", en R. M. C. 1965, pp. 216 - 225, en especial pp. 223 - 224 .

El 3 de marzo de 1986 la Comisión presentó al Consejo una propuesta de Reglamento (COM (86) 35 final) que fijaba las modalidades de ejercicio de las competencias de ejecución conferidas a la Comisión (J. O. C. E. nº C 70 de 25 de marzo de 1986, páginas 6 y 7) . En esta propuesta , basada en el art. 235 TCEE, presentaba esquemáticamente la posibilidad de acudir a tres tipos de Comités : Comité Consultivo, de gestión, y de reglamentación . Esta propuesta sin embargo se vería desbordada por los acontecimientos, pues la aprobación del Acta única cambiaría el cariz del tema, al introducir en el TCEE , mediante su artículo 10 , un tercer párrafo en el artículo 145 (relativo al Consejo) :

" Para garantizar la consecución de los fines establecidos en el presente Tratado, el Consejo, de acuerdo con las disposiciones del mismo : (...)

- atribuirá a la Comisión, en los actos que el Consejo adopte, las competencias de ejecución de la normas que establezca . El Consejo podrá someter el ejercicio de estas competencias a determinadas condiciones. El Consejo podrá

(si se sigue el procedimiento de aprobación previsto en

asimismo reservarse en casos específicos el ejercicio directo de las competencias de ejecución. Las condiciones anteriormente mencionadas deberán ser conformes a los principios y normas que el Consejo hubiere establecido previamente por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previo dictamen del Parlamento Europeo"

Además , el Acta Unica contenía una declaración al respecto, que establecía :

"Declaración sobre las competencias de ejecución de la Comisión.

La Conferencia pide a los órganos comunitarios que adopten, antes de la entrada en vigor del Acta, los principios y las normas con arreglo a los cuales se determinarán, en cada caso, las competencias de ejecución de la Comisión.

A este respecto, la Conferencia invita al Consejo a que reserve en particular al procedimiento del Comité Consultivo, en aras de la rapidez y eficacia del procedimiento de decisión, un lugar preponderante para el ejercicio de las competencias de ejecución confiadas a la Comisión en el ámbito del artículo 100 A del Tratado CEE"

este mismo artículo 7, que desarrollaremos a

(Vid. al respecto, Jean DE RUYT L'Acte Unique Européen cit., páginas 139 - 144). Esencialmente la introducción de este párrafo respondía a la necesidad de racionalización de las modalidades del ejercicio de delegación de competencias, muy diversificadas, y de cubrir las lagunas existentes en diversos procedimientos, que habían provocado retrasos en la adopción de medidas, cada vez con mayor frecuencia, al no saberse con certeza el procedimiento que debía elegirse (al respecto, DE RUYT, op. cit., pág. 141 ; LALOUX, loc. cit., pág. 445) : por otra parte, existía la conciencia de que la consecución del mercado interior iba a multiplicar las necesidades de delegación de competencias de ejecución (quedaba a salvo en cualquier caso la idea de la utilidad del ejercicio de esta delegación, como norma general : cf. cómo durante 1986, en el campo de los comités agrícolas de gestión y reglamentación, no hubo ningún dictamen en contra de las propuestas de la Comisión, en Vigésimo Informe General sobre la actividad de las Comunidades Europeas, Bruselas - Luxemburgo, 1987, página 270). El mandato del artículo 145 fué cumplido mediante la Decisión del Consejo de 13 de julio de 1987, por la que se establecen las modalidades de ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la

continuación), intervendrán las distintas opiniones, de la

Comisión, (67/373/CEE), D. O. C. E. Nº L 197 de 18.7.1987, pp. 33 - 35), modificándose en consecuencia la base legal de la propuesta de la Comisión (art. 145 por 235, aunque en ambos casos se requería unanimidad). Al respecto, Claude BLUMANN, "Le pouvoir exécutif de la Commission à la lumière de l'Acte Unique Européen", en Revue Trimestrielle de Droit Européen, 24.1, janvier-mars 1988, pp. 23 - 59 ; C. - D. EHLERMANN, "Compétences d'exécution conférées à la Commission - La nouvelle Décision-cadre du Conseil", en R. M. C., nº 316, avril 1988, pp. 232 - 239. Pasamos a explicar los tipos de Comités y procedimientos que en él se establecen .

El Procedimiento I, relativo a los Comités consultivos , dispone que estos Comités estarán compuestos de representantes de los Estados miembros, y presidido por la Comisión . El dictamen del Comité sobre el proyecto de la Comisión será tenido "lo mas en cuenta posible" .

El Procedimiento II, que recuerda en cierta medida al procedimiento de los comités de gestión de los mercados agrícolas (si bien no se mencionan así expresamente), establece que , tras votación por mayoría cualificada del Comité, y en caso de que su dictamen sea negativo, la

Comisión, la opinión técnica del BEI, así como la visión

Comisión adoptará medidas de directa aplicación, medidas que serán comunicadas al Consejo. A continuación se abren dos variantes : la Comisión podrá aplazar la aplicación de las medidas durante un mes, periodo en el que el Consejo podrá tomar una decisión diferente por mayoría cualificada , la Comisión deberá aplazar por un tiempo no superior a tres meses las medidas, tiempo en el que el Consejo , por mayoría cualificada podrá tomar una decisión diferente.

El Procedimiento III, que recuerda al de los comités de reglamentación (aunque sin utilizar este nombre), dispone que , en caso de dictamen negativo por mayoría cualificada del Comité, o en caso de ausencia de dictamen, la Comisión no podrá adoptar medida alguna, y deberá someter al respecto una propuesta al Consejo. Si en tres meses el Consejo no se pronunciase, la Comisión adoptará las medidas propuestas (variable a); en cambio, el Consejo puede, por mayoría simple y en ese plazo, pronunciarse contra las medidas propuestas por la Comisión (variable b).

El artículo 3 de la Decisión regula el procedimiento en caso de adopción por la Comisión de medidas de salvaguardia (al respecto, con anterioridad a esta Decisión, puede verse , Jörn SACK, " The Commissions powers

al respecto de los distintos Estados.

under the safeguard clauses of the Common organizations of agricultural markets", en C. M. L. Rev., volume 20 number 4, december 1983, pp. 757 - 766). Cualquier Estado podrá someter al Consejo las medidas dispuestas por la Comisión, y éste, por mayoría cualificada, podrá adoptar una decisión diferente (variable a) ; si transcurre el plazo fijado para el caso concreto, el Consejo no se hubiere pronunciado, la decisión de la Comisión se considerará derogada (variable b).

Finalmente, el art. 4 de la Decisión dispone que ésta no afecta a las modalidades de ejercicio de las competencias en los actos anteriores a su entrada en vigor ; no obstante, en caso de modificación o prórroga de tales actos, el Consejo podrá adaptar los anteriores procedimientos para que sean conformes con los dispuesto en la Decisión, o bien mantener los ya existentes.

Hemos de decir por último que el Parlamento Europeo ha introducido el 5 de octubre de 1987 ante el Tribunal de Justicia un recurso de anulación de esta Decisión, invocando el art. 173 ICEE ; la actitud del Parlamento Europeo se inscribe en el contexto de su tradicional hostilidad hacia la existencia de los Comités no consultivos (citaremos como ejemplo la Resolución "relative aux procédures communautaires d'exécution du droit communautaire dérivé", en J. O. C. E. nº C 108 de

En relación a los Estados, hemos de señalar que, aunque la redacción del artículo 7, 1 del Reglamento ("Estará compuesto por representantes de los Estados miembros" -en la redacción inglesa : " *The Committee shall consist of representatives of the Member States*"), puede permitir una doble lectura (la de que estén representados los Estados afectados por los PIM, esto es, Grecia, Francia e Italia, o bien, la de que la representación acoge a todos los Estados de la Comunidad), la expresión de este artículo " *Estados miembros* ", en realidad, hace extensiva la representación a todos los componentes de la CE. Ello implica que estén representados los doce miembros actuales de la Comunidad . Aunque en un principio hubiera

19.10.68, pp. 37 - 38, que tomaba como base el "Rapport fait au nom de la Commission juridique sur les procédures communautaires d'exécution du droit communautaire dérivé" (Rapporteur : M. Jozeau-Marigné), de 30 de setiembre de 1968, (Parlement Européen - Documents de séance - 1968-1969 Document 115 ; también, la Resolución del PE sobre la Decisión del Consejo de 22 de junio de 1987, por la que se fijan las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, de 8.07.1987, en D.O.C.E. C 246 de 14.9.87, pp. 42 - 43, Boletín de las CC. EE., 1987 - 7/8, p. 2.4.11).

que entender esta representación como la de los diez miembros comunitarios existentes en el momento de la adopción del reglamento, la posterior adhesión de los países ibéricos a la CE amplía la representación estatal de este Comité, por ser a partir de entonces doce los "Estados miembros"; esta extensión de la representación a España y Portugal se imbrica por lo demás en la misma lógica que llevaba a incluir a los diez Estados de la CE en el seno del Comité. La explicación de esta representación de Estados no directamente implicados o interesados en los PIM la encontramos en la práctica comunitaria existente de representación estatal en absolutamente todos los comités, y especialmente en un caso como el presente donde se discuten cuestiones financieras de interés particular, o bien donde se adoptan determinadas medidas que pueden afectar los intereses nacionales.

Siguiendo con el análisis de lo dispuesto en el Reglamento regulador de los PIM al respecto de este Comité, podemos afirmar que las misiones a desarrollar por este Comité son las siguientes :

a) de un lado, una competencia consultiva, con ciertos elementos vinculantes , en el procedimiento de aprobación de los PIM.

Y ello, a través de los dictámenes que han de emitir sobre cada "proyecto de programa" . Es menester recalcar en este proceso, con referencia al proyecto de programa integrado, que hasta que el Comité no da su conformidad, o su dictamen negativo (por dos veces), el proyecto no puede prosperar. (y ello, a pesar de que la Comisión se reserva en este particular proceso la última palabra).

Nos encontramos así con un Comité que no es meramente "consultivo" (a pesar de su nombre, y por relación a la generalidad de los Comités consultivos existentes en la C. E.), ya que su dictamen no puede ser pasado por alto por la Comisión (recordemos que el Procedimiento I -relativo a los Comités consultivos- del art. 2 de la Decisión Comitológica de 1987 citada en nota (326) dispone que "La Comisión tendrá lo más en cuenta posible el dictamen emitido por el Comité", sin ningún factor vinculante en consecuencia), al poder ser bloqueado durante un cierto tiempo el proyecto presentado por la Comisión, obligando a ésta a modificar su propuesta teniendo en cuenta el

dictamen emitido. En este sentido se expresa también NICOLL (327).

Es preciso subrayar en este sentido la necesidad de mayoría cualificada en la votación del Comité (que aleja definitivamente a este modelo de los Comités consultivos para acercarlo a los Comités de gestión o de Reglamentación) ; en lógica con lo antes expuesto sobre la representación en su seno de todos los miembros de la CE, pensamos que el Reglamento, al establecer para el Comité este sistema de votación, erradica la posibilidad de que se bloquee el proceso de adopción de los distintos proyectos

(327).- Cuando, con anterioridad a la Decisión Comitológica del Consejo de Julio de 1987, señalaba al respecto de los Comités consultivos que : " Force est de constater qu'un comité dit consultatif peut exercer des compétences qui dépassent la notion de consultation. Par exemple le règlement CEE n° 2088/85 relatif aux programmes intégrés méditerranéens prévoit, dans son article 7, la création d'un comité consultatif. La Commission soumet le projet de programme au comité qui donne son avis par vote à la majorité qualifiée « si l'avis du comité est négatif, la Commission modifie son projet initial, en prenant en considération l'avis du comité consultatif ", en R. M. C. cit. , n° 306, pág. 186.

de PIM, por la posible actitud contraria de uno o de varios Estados, ya se encuentren afectados o no por la aplicación de los Programas.

Por otra parte es interesante asimismo poner de relieve la existencia en el reglamento de la posibilidad de un silencio de este comité. Este silencio, en caso de mantenerse por un plazo de dos meses, abre la puerta para que la Comisión decida sobre el proyecto de PIM de que se trate. Este procedimiento ofrece a los Estados no acordes con el proyecto concreto la posibilidad de que no se pronuncien explícitamente al respecto, evitando, además, que la duración del proceso de adopción del proyecto PIM, presentado por la Comisión no se demore en exceso. Es por otra parte, un criterio seguido normalmente en los Comités de gestión.

Sin embargo, no podemos afirmar que se trate de uno de estos Comités, ya que, según el procedimiento de los de gestión, en caso de dictamen negativo, el proyecto pasa a ser considerado por el Consejo, circunstancia no prevista en nuestro caso, ya que hay una suerte de reenvío a la misma Comisión (no interviniendo el Consejo en ninguna

etapa del procedimiento). Esto , unido al hecho de que el Comité consultivo PIM puede emitir dictamen por dos veces (la segunda de las cuales ya abre la puerta a la Comisión para actuar libremente), lo aleja de los modelos establecidos tanto para los comités de gestión como para los comités de reglamentación. En consecuencia, nos encontraríamos más bien ante un comité sui generis, no estrictamente consultivo por las diferencias mencionadas y por el carácter en cierta medida vinculante de sus dictámenes.

No cabe duda en cualquier caso de que no es un Comité consultivo "clásico", debido a la influencia del dictamen del Comité sobre el proyecto de PIM concreto, ya que el mismo reglamento prevé que la Comisión habrá de tener en cuenta en cualquier caso la opinión del mismo para así llevar a cabo una reforma de la propuesta.

Tendríamos pues que si el dictamen de este comité es positivo, el proyecto pasa a ser adoptado por la comisión ; si fuese negativo, la Comisión decidiría al cabo , tras

modificar y presentar de nuevo el proyecto ; por último, si hubiese un silencio, una vez modificado y presentado de nuevo, la Comisión decidiría en el plazo de un mes.

En consecuencia el plazo máximo para que cada proyecto PIM pase por las diferentes etapas que han de llevarle a la definitiva adopción tras este periodo de consulta, es de 3 meses.

b) La segunda rvisión que estimamos tiene este comité posee un carácter más claramente consultivo : la evaluación continua de la ejecución de los diferentes PIM.

Esta competencia consultiva vendría a estar determinada en el artículo 18 del reglamento. Este artículo confiere al Comité una permanencia constante (en conjunción con el artículo 7, 5), por lo que , en consecuencia, este Comité no desaparece una vez que son aprobados todos los PIM, sino que este órgano permanece con

las otras figuras del reglamento hasta que concluya la aplicación práctica de los PIM, constituyéndose de esta forma en un órgano consultivo adlâte a la Comisión para vigilar la efectiva aplicación de los Programas.

Y ello, mediante un dictamen conjunto sobre el Informe y la Relación del conjunto de intervenciones financieras que anualmente elabora la Comisión. El hecho de que mantengamos que se trata de una competencia de cariz más consultivo que la anterior se debe al hecho de que no tiene lugar votación para la emisión del dictamen (al menos, esta eventualidad no aparece prevista, al contrario de lo que ocurre con la competencia del comité en la fase de aprobación de los Programas Integrados , donde expresamente lo determina el Reglamento), siendo la ausencia de votación un elemento característico de los comités consultivos.

Posteriormente, este dictamen, no vinculante, es transmitido a las instituciones. Lo que se pide es una valoración técnica diferente de la Comisión. La explicación

de ello es la de obtener una opinión técnico-política al margen de las instituciones ya establecidas, de este órgano creado ex-profeso para estos programas, precisamente por su conocimiento global de todos los PIM presentados y de las continuas informaciones que le van transmitiendo sobre cada PIM. Se trata, pues, de un órgano que tiene una verdadera valoración y visión de conjunto de los diversos aspectos que conforman la iniciativa PIM. Aunque una valoración técnica podría haberla efectuado el Comité Económico y Social, y una valoración política, el PE y el Consejo, estimamos que en el presente caso nos encontramos ante un aprovechamiento razonable de esta institución, precisamente por su especialización. Si bien puede objetarse que nos encontramos ante una duplicación de funciones y burocracia de la Comunidad, conferirle continuidad a este Comité hasta la definitiva implantación de los Programas constituye, una vez se adoptó la decisión de crear un aparato institucional ad hoc propio, utilizar los conocimientos de este órgano para vigilar la efectiva ejecución de los Programas. De esta forma, se ha querido que los informes y relaciones de la Comisión sean contrastados por un órgano plurirepresentativo que observa sobre la marcha los diversos puntos de vista

-diferentes de la Comisión- relativos a la efectiva evolución de los PIM.

De otra parte, el Parlamento Europeo, Consejo y Comité Económico y Social reciben los tres documentos (Informe, Relación y Dictamen) para información pero no para emitir su parecer (al menos dicha eventualidad no aparece prevista).

La explicación que nosotros daríamos a esta transmisión a las diferentes instituciones (ya que puede dictamen del Comité consultivo sea sólo sobre la parte PIM de la relación) es que los PIM son el exponente visible y experimental de la coordinación de Fondos estructurales. No se comprende si no por qué la relación abarca no sólo el conjunto de la actividad de los Fondos estructurales con incidencia PIM, sino también sobre todo los demás campos.

Lo que nos llama poderosamente la atención es la competencia que se atribuye a este órgano para dar una valoración, no del Informe anual sobre la marcha de los PIM que le proporciona la Comisión , (lo que , según antes hemos referido, es de buena lógica) sino de la relación del conjunto de las intervenciones financieras de la Comunidad de finalidad estructural. La única explicación es

la de que se haya querido mediante este órgano obtener sobre el terreno una valoración comparativa de la actuación comunitaria a través de su intervención por los diversos Fondos, institucionalizando y dando entrada por esta vía técnica a la coordinación de fondos estructurales. Sería pues utilizar a este órgano para a través de los PIM obtener una información fiable, tanto técnica como políticamente, de los primeros intentos en gran escala de la nueva vía de la PRC que constituye la coordinación de fondos estructurales

La explicación pues más razonable de este hecho parece ser la de configurarse este Comité como una instancia técnica plurirepresentativa que ha sido la primera en abordar y conducir la experiencia de coordinación de los Fondos mediante los PIM.

Analizaremos a continuación cómo ha sido completado con posterioridad lo previsto en el Reglamento PIM al respecto del Comité consultivo, al conformarse éste y establecer su reglamento interior.

No hemos encontrado ninguna referencia anterior al acto de constitución de este Comité, esto es, que fuera originado por un acto normativo comunitario (una Decisión, por ejemplo) ; lo cierto es que el art. 7, 1 del Reglamento regulador de los PIM no establece nada en este sentido , ya que solamente nos dice que " *Se crea un Comité consultivo.....*" , por lo que es lógico pensar que el acto jurídico originario es el mismo Reglamento PIM. A este respecto es menester subrayar que la redacción francesa es muy similar : " *Il est créé un comité consultatif*" , mientras que , en cambio , la redacción inglesa es mucho más esclarecedora de lo que mantenemos : " *An Advisory Committee (...) is hereby set up.*" (328).

Este Comité, en una segunda reunión, de fecha 16 de Diciembre de 1985 , adoptó su reglamento interior, en cumplimiento de lo señalado en el art. 7, 1 del Reglamento

(328).- Hemos tomado las redacciones francesa e inglesa del Reglamento del mismo Diario Oficial donde se publicó el Reglamento : O. J. E. C. y J. O. C. E. L 197 de 27 de Julio de 1985, página 3 . El subrayado efectuado en la versión inglesa referida es nuestro.

PIM (329).

El Reglamento interior del Comité consultivo (330) es un instrumento relativamente sencillo que consta de diez artículos . Expondremos a continuación las principales ideas contenidas en este Reglamento interior.

El Comité podrá ser convocado por el Presidente, de propia iniciativa o por iniciativa de cualquier Estado miembro (artículo 1 del Reglamento interior). Recordaremos que el Presidente es preceptivamente un miembro de la Comisión (art. 7, 1 del Reglamento regulador

(329).- Boletín de las CC. EE., 1985 - 12, punto 2.1.136. El art. 7, 1, entre otras cosas, señala que " El Comité establecerá su reglamento interno".

(330).- Reglement interieur du Comité Consultatif des Programmes Intégrés Méditerranéens, de 31 de Enero de 1986.

de los PIM). El reglamento interior asegura asimismo que el Secretario sea asimismo de la Comisión (art. 2).

Pasaremos por alto las disposiciones de menor entidad (correspondencia, orden del día, carácter confidencial de los trabajos, número de personas que pueden representar a cada Estado y al BEI), para centrarnos en lo que a nuestro modo de ver es fundamental en este reglamento interior : el detallado procedimiento que se establece en su artículo 6 para adoptar los programas integrados (proyectos de PIM de la Comisión), que en consecuencia completa lo ya establecido en el artículo 7 del Reglamento, en lo esencial ya analizado anteriormente.

En este sentido hemos de decir que , en referencia a la primera presentación del proyecto PIM por parte de la Comisión, el Reglamento interior precisa las fechas de emisión del Dictamen (que, como se sabe, es de dos meses , según dispone el Reglamento PIM) : la fecha de introducción del Proyecto PIM de la Comisión será la del séptimo día laborable a partir de la fecha de la carta de transmisión de documentos del Presidente del Comité ; de

igual forma, el límite máximo de los dos meses para la emisión de un dictamen es concretado en el sentido de que el Comité habrá de reunirse con este fin una semana antes de la finalización del periodo de los dos meses.

El Dictamen del Comité, como sabemos, es votado por mayoría cualificada (art. 7, 2 del Reglamento PIM). El reglamento interior precisa que el voto será ponderado, en el sentido del artículo 148 TCEE (331).

(331) .- El art. 148 TCEE establece lo siguiente :

" 1. Salvo disposición en contrario del presente Tratado, el Consejo adoptará sus acuerdos por mayoría de los miembros que lo componen.

2. Cuando el Consejo deba adoptar un acuerdo por mayoría cualificada, los votos de los miembros se ponderarán del modo siguiente :

Bélgica.....5
Dinamarca.....3
Alemania.....10

Esta es una práctica normal, por otra parte, en los procedimientos de voto en el seno de los diferentes Comités de la Comisión.

Grecia.....	5
España.....	8
Francia.....	10
Irlanda.....	3
Italia.....	10
Luxemburgo.....	2
Países Bajos.....	5
Portugal.....	5
Reino Unido.....	10

Para su adopción, los acuerdos del Consejo requerirán al menos :

- cincuenta y cuatro votos, cuando en virtud del presente Tratado deban ser adoptados a propuesta de la Comisión.
- cincuenta y cuatro votos, que representen la votación favorable de ocho miembros como mínimo, en los demás casos.

3. Las abstenciones de los miembros presentes o representados no impedirán la adopción de los acuerdos del Consejo que requieran unanimidad."

Siguiendo con el procedimiento de adopción de los proyectos PIM, tras el dictamen positivo del Comité, la Comisión aprueba el programa integrado, como máximo, al finalizar el plazo de los dos meses.

Si el dictamen fuese negativo, como ya sabemos, la Comisión debe modificar su proyecto, tomando en consideración dicho dictamen, y presentarlo de nuevo al Comité. En el plazo de un mes después de esta segunda presentación, la Comisión aprueba finalmente el PIM de que se trate.

Otra referencia del mismo artículo 6 del reglamento interno es la que se efectúa al procedimiento para el dictamen sobre los Informes y relaciones anuales, en el sentido de que habrá de emitir su Dictamen al

El reglamento interior del Comité consultivo efectúa esta referencia al artículo 148 para la ponderación de votos, guiándose por lo demás para la emisión del dictamen por el número requerido para la mayoría cualificada (cincuenta y cuatro votos).

respecto dos meses después , como máximo, de la recepción del Informe de ejecución de los PIM y de la relación del conjunto de las intervenciones financieras de la Comisión ; el reglamento interior no especifica al respecto si ha de existir votación, y en qué modalidad, por lo que debemos deducir que ésta no se produce (332) (al contrario de lo que ocurre con el dictamen sobre los proyectos de PIM). Por otra parte, y como sabemos, el Dictamen del comité consultivo, el informe y la relación han de transmitirse al Parlamento Europeo, Consejo y Comité Económico y Social.

En consecuencia a todo lo anteriormente referido, este Comité, a pesar de la calificación que le da el Reglamento regulador de los PIM, como Comité " consultivo ", posee

(332).- El artículo 6 , párrafo quinto, del Reglamento interior, establece :

" Le Comité se prononce dans un délai de deux mois au plus tard après sa saisine. Son avis, de même que le rapport d'exécution et le relevé, est transmis à l'Assemblée, au Conseil et au Comité économique et social "

unas competencias que exceden las simplemente consultivas, al menos en lo que respecta a sus funciones en el marco del procedimiento de aprobación de los Programas Integrados presentados por la Comisión. En relación a los 3 tipos de Comité que pueden ser utilizados, hemos de decir que este Comité sería de carácter híbrido, ya que no es un Comité de gestión, pero tiene algunos elementos de estos Comités; en cualquier caso, queda claro que no es un Comité meramente consultivo, ya que vota por mayoría cualificada un dictamen, que en caso de ser negativo, obliga a la Comisión a rehacer sus propuestas.

Este Comité sustituye a los correspondientes del FEOGA y FEDER en la competencia concreta de aprobar los distintos proyectos de PIM (333).

Por último, estimamos que, tras la aprobación de la decisión comitológica de julio de 1987, es plenamente aplicable a este Comité lo dispuesto en el artículo 4

de la Decisión (334), ya que, al ser un comité y un procedimiento establecido con anterioridad a la entrada en vigor de la Decisión comitológica, podrá mantenerse hasta la expiración del período de vigencia PIM, si bien, en caso de llevarse a cabo una modificación o prórroga del Reglamento PIM, el Consejo podrá efectuar (en ese momento y con carácter optativo) una adecuación

(333).- En este sentido, vid. François GILLES, " CEE : l'approche intégrée de développement régional : l'exemple des PIM ", en Regards sur l'actualité. La Documentation Française, nº 122, juin 1986, pp. 47 - 55, en concreto página 54. Más adelante trataremos este aspecto.

(334).- Que dispone lo siguiente :

" La presente Decisión no afectará a las modalidades de ejercicio de las competencias conferidas a la Comisión en los actos anteriores a su entrada en vigor.

En caso de modificación o de prórroga de tales actos, el Consejo podrá adaptar los procedimientos previstos en dichos actos para que sean conformes con los que se establecen en los artículos 2 y 3 o mantener los procedimientos existentes."

del procedimiento del Comité consultivo a los que se establecen en la Decisión citada.

En este sentido, el Reglamento que instaure un programa integrado en favor de Portugal (PEDIP), de 24 de junio de 1988 (335) , preve un Comité consultivo más acorde con la Decisión comitológica de julio de 1987, ya que , al instaurar un Comité consultivo ad hoc para el Programa, señala que *"La Comisión tendrá lo más en cuenta posible el dictamen emitido por el Comité y le informará de la manera en que ha tenido en cuenta dicho dictamen"* (336), lo que ciertamente reproduce, como casi el resto del artículo referido a este Comité consultivo, el texto del Procedimiento I de la Decisión comitológica de la Comisión.

(335).- Reglamento (CEE) nº 2053/88 cit. en pág. 282.

(336).- Artículo 3, 2, último párrafo, del Reglamento.

B.- LOS COMITÉS DE SEGUIMIENTO

Su creación está prevista en el artículo 9, primer párrafo, del Reglamento regulador de los PIM.

No existen antecedentes de estos Comités en las acciones comunitarias específicas, ya que no existía la creación paralela de órganos concretos, establecidos de forma independiente y ad hoc para este tipo de acciones. Por otra parte, es cierto que la entidad y el alcance de las mismas era más limitado.

El antecedente, es pues, el steering committee o comité de guidance de las primeras propuestas. Pero se han sustituido las farragosas ideas de estas propuestas sobre los órganos de los PIM. En este sentido, la maduración y aceptación de las críticas y enmiendas es evidente, al respecto del comité de guidance y de los grupos de trabajo. De otro lado, el complicado dispositivo

operacional a la postre no resultó ser otra cosa que el Programa en si mismo más el contrato de programa (337).

El nacimiento de este Comité tiene lugar por el mutuo acuerdo entre la Comisión y el Estado y, eventualmente, las autoridades territoriales diferentes del Estado ; este mutuo acuerdo se plasma en el contrato de programa , obligatoriamente. Se entiende que se creará una vez exista el PIM, una vez haya sido presentado a la Comisión y aprobado por ésta, y antes de la elaboración del contrato de programa (o sincrónicamente con su negociación).

El reglamento habla de "prestar su asistencia" , concepto que en este contexto parece referirse a un tipo de

(337).- Vid. nuestro apartado, supra, "Evolución desde las primeras propuestas hasta la adopción del reglamento".

colaboración predominantemente técnico. Esta previsión parece efectuada para suplir la falta de familiarización y de conocimientos de algunas administraciones sobre las acciones y sistemas que se instauran mediante el reglamento regulador de los PIM.

La asistencia se presta bien al Estado, bien a la autoridad regional ; con esta expresión, se ha querido respetar la organización territorial de cada país. Por otra parte, se deja asimismo la puerta abierta "a cualquier otra autoridad" designada por el Estado. Esta última referencia parece ir referida a las autoridades territoriales distintas de las regiones, instituciones y organismos oficiales . En relación a la posibilidad de que los organismos privados puedan recibir asistencia de la CE en el marco PIM , hemos de rechazarla abiertamente , ya que la expresión "autoridad", hemos de interpretarla claramente como referida a un organismo o administración de carácter público.

De su composición , sólo aparece como obligatoria en el Reglamento la representación del BEI en su seno. Esta

constante presencia del BEI en los Comités hay que explicarla por los préstamos que la Comunidad otorga a través suyo, y porque, al ser un banco de finalidad regional, tiene un gran conocimiento y experiencia técnica en este campo. En este orden de ideas, recordaremos que las enmiendas del PE para que las distintas entidades territoriales estuvieran forzosamente representadas no prosperaron.

Por otra parte, es insoslayable a nuestro entender, aunque el Reglamento no lo prescriba expresamente, la presencia de la Comunidad y de la Administración central del Estado correspondiente en este Comité. Asimismo, estimamos que estarán también representados la administración regional u otras entidades territoriales, así como los medios profesionales y económicos de la zona, directamente interesados en la puesta en práctica del PIM en cuestión.

Conocemos ya varios comités de seguimiento; posteriormente hemos de analizar los contratos de programa de diversos PIM, donde estudiaremos los

concretos comités de seguimiento previstos, pero , por ejemplo, en el Comité de seguimiento del PIM Creta, vemos que su composición nos confirma la distinta representación de los niveles regionales y locales de la administración griega en el seno del Comité. La representación en este particular ejemplo de Cámaras de Comercio o de cooperativas agrícolas queda asimismo garantizada. Por otra parte, se abre la puerta a una representación opcional o facultativa de entidades de diverso orden (338).

Aparte de la función genérica ya mencionada que el Reglamento regulador de los PIM asigna a estos Comités, del análisis de los diversos contratos de programa ya firmados, podemos resumir las funciones específicas que normalmente desempeñan del siguiente modo :

- Los contratos de programa remiten al PIM concreto

(338).- Ver nuestro apartado "Análisis de un contrato de programa en concreto : el relativo al PIM Creta".

correspondiente para delimitar las funciones que competen normalmente al Comité de seguimiento, así como cualesquiera otras funciones que las partes de común acuerdo decidan confiarle. Así, en el supuesto del PIM Córcega, el artículo 3, 1 de su contrato señala que *"Las tareas y competencias de dicho Comité serán las establecidas en el apartado 2 del capítulo 5 del PIM"* (339).

Este apartado 2 del Capítulo 5 del PIM determina que las funciones de este Comité son las siguientes (340) :

(339).- Contrato de Programa entre la Comisión de las Comunidades Europeas, la República Francesa y la Región de Córcega, D. G. C. E. Nº L 32 de 4 de Febrero de 1988, página 25.

(340).- Programme Intégré Méditerranéen pour la Région de Corse, signé le 17 Juillet 1987 , página 32.

a) dar una impulsión directa a la ejecución del PIM ; b) emitir dictámenes periódicos sobre las decisiones adoptadas por las autoridades responsables relativas a la ejecución de acciones del PIM ; c) promover la buena ejecución del PIM, sobretodo en su carácter integrado, llevando a cabo en este sentido una conceración con las autoridades responsables, así como estudios preparatorios y peritajes, la preparación de las modificaciones del PIM, la elegibilidad de financiaciones comunitarias y nacionales, y la preparación de las propuestas relativas al contenido detallado del PIM para el periodo 1989 - 1993 ; d) formular propuestas en materia de información a los beneficiarios

Para las funciones a) y d), el Comité se reunirá en su modalidad de Comité ampliado.

Por lo demás estas funciones son idénticas para todos los PIM franceses.

Siguiendo con el análisis de las funciones generalmente asumidas por los Comités de Seguimiento de los

PIM, tendríamos, igualmente :

- Asistir al ministro del Gobierno, responsable último ante la CE de la ejecución del PIM .

- Dar cabida al responsable del seguimiento de cada subprograma , que informa al Comité continuamente sobre las medidas que se adoptan en ese marco ; semestralmente informará sobre el estado de realización del subprograma .

- Dar cabida a los diversos grupos de trabajo técnicos que se creen para preparar las discusiones del Comité sobre cada subprograma.

- Acoger a la persona encargada de la apreciación (u órgano independiente de evaluación), que informa al Comité de seguimiento mediante informes anuales de apreciación , que serán confidenciales, y posteriormente objeto de dictamen por el Comité (en el caso de los PIM franceses, estos informes solamente se comunican al Comité restringido, cuyo presidente posteriormente comunica las

principales conclusiones al Comité ampliado).

- Establecer las previsiones financieras de cada año (obligación que recae en la Secretaria del Comité).

- Las relaciones que mantiene con la Comisión (ésta informa, por ejemplo , semestralmente al Comité de la ejecución de los pagos directos efectuados, y el Comité asimismo informa a la Comisión de las propuestas resultantes de los informes anuales de apreciación).

- Los Dictámenes que las autoridades nacionales pueden solicitar al Comité sobre cuestiones relativas a la aplicación del PIM en cuestión.

Estas serían las principales misiones generalmente confiadas a los Comités de seguimiento.

Los PIM franceses presentan como característica al respecto de los Comités de seguimiento, la existencia de dos modalidades de composición : Comités restringidos y ampliados, que garantizan en cualquier caso la representación de las partes firmantes del contrato de

programa para aplicar el PIM correspondiente : Estado, Comunidad Europea, Regiones y, eventualmente, Departamentos (341).

En resumen, el Comité de seguimiento de un PIM se configura como un órgano ad hoc plurirepresentativo , conformado según las características peculiares de cada región y acciones, en una búsqueda de eficacia al conectar a todas las concretas instancias afectadas ; ello permitirá a su vez garantizar sobre el terreno la aplicación práctica de cada PIM. En este sentido tiene ciertas similitudes con los Comités consultivos en el ámbito de la PAC, cuya finalidad es la de expresar a la Comisión los distintos puntos de vista de los medios económicos y profesionales implicados ; sin embargo, las diferencias con estos Comités son bastante notorias : en el caso de los comités de seguimiento está representada la administración central, autonómica y local del Estado en cuestión, su

(341).- Remitimos la composición precisa de dos Comités de seguimiento, en concreto los de los PIM Creta y Ardèche, al estudio que efectuamos, *infra*, en el apartado referido a los contratos de programa.

Ámbito de actuación es más limitado, da cabida en su seno a diversas instancias responsables de la evaluación , control y seguimiento del PIM en cuestión, diferencias que al cabo lo hacen inasimilable a los Comités consultivos creados en el terreno de la P.A.C.

C.- LA COMISIÓN

Las distintas competencias que el Reglamento confiere a la Comisión serían las siguientes :

- Competencias de gestión. (342).

La principal de ellas es la aprobación de los programas.

(342).- En general, sobre las competencias de gestión de la Comisión, puede verse : G. OLIVIER, "Les pouvoirs de gestion de la Commission", cit. , pp. 157 - 179 ; asimismo, el trabajo de J. D. B. MITCHELL sobre el mismo tema en La Commission des Communautés Européennes et l'élargissement de l'Europe, I. E. E. - U. L. B. , Bruxelles, 1974 , pp. 181 - 200 ; G. CAMPOGRANDE, "Le rôle de la Commission, des états membres et des organismes d'intervention dans l'exécution de la PAC et les responsabilités financières respectives", en J. RAUX (ed.), Politique agricole commune ... cit., páginas 405 - 410 ; J. AMPHOUX, en MEGRET, y otros, Le Droit... cit., volume 9, 1979, pp. 157 - 269 , y , en el mismo tomo, AMPHOUX-DEWOST-LOUIS-VERGES, "La Commission" , en "Commentaire", pp. 308-317.

El proceso de adopción de los diferentes PIM, sin menoscabo de que posteriormente lo examinemos con mayor detalle, es el siguiente: según establece el art. 5, los programas se presentan a la Comisión antes del final de 1986. Los artículos 6 y 7 establecen por su parte el procedimiento para aprobación concreta de cada programa. Según el art. 6, la Comisión examina los distintos programas con dos fines: por una parte, para asegurarse de la conformidad de los programas presentados con el reglamento y, de otra parte, para otorgar la ayuda. Con este objeto se tendrán en cuenta una serie de criterios (6, 2), que en resumen serían los siguientes: en primer lugar, se ofrece un criterio general y primario: tener en cuenta las necesidades de las regiones y sus condiciones de desarrollo económico y social. Dentro de estas necesidades, las prioridades se darán a las regiones más desfavorecidas, y a las regiones más afectadas por la ampliación; este último criterio se inserta en la lógica de la iniciativa de la Comunidad Europea para llevar a cabo los PIM, y responde plenamente a lo establecido en el artículo 1, primer párrafo.

Como elementos complementarios de valoración, también

se tendrán en cuenta una serie de criterios : la eficacia de las acciones ; la importancia del esfuerzo realizado por el Estado miembro en cuestión ; la coherencia del dispositivo de coordinación y movilización de iniciativas ; la adecuación de los instrumentos comunitarios a los medios financieros utilizados . Este último elemento de valoración se incardina asimismo en la lógica del reglamento, constituyéndose en un elemento más del sistema previsto de coordinación de fondos estructurales.

Transcurrido el procedimiento de adopción del Programa Integrado con el concurso del Comité consultivo , y una vez que la Comisión aprueba el PIM correspondiente mediante decisión, la Comisión acuerda simultáneamente el concurso financiero. Las posibles dudas que pudieran surgir de la sola lectura del articulado del reglamento al respecto de la forma jurídica , única o separada, que pudieran adoptar ambos actos , quedaron resueltas tras la adopción de la primera decisión de aprobación de un PIM (el relativo a Creta, que posteriormente hemos de examinar) , donde se establece que ambos elementos son adoptados

sincrónicamente en un mismo instrumento jurídico, ya que ambos quedan detallados en el articulado de la decisión.

Estimamos por otra parte que las restantes adopciones de tramos financieros anuales también se realizará mediante decisiones, al menos la aportación relativa a la línea presupuestaria independiente.

Otras labores de gestión que, según el reglamento, quedan en manos de la Comisión serían las siguientes :

La ayuda técnica que proporciona la Comisión a los diferentes Estados que así lo soliciten (art. 5, 4).

- La coordinación que la Comisión lleva a cabo con el BEI durante la preparación y ejecución de los Programas para asegurar la coherencia de las contribuciones financieras comunitarias (art. 8).

- La actividad que desempeña la Comisión en el marco de

los Comités de seguimiento (art. 9, 1).

- Los compromisos anuales de gastos relativos a la línea presupuestaria independiente que efectúa la Comisión para cada Programa (art. 15, 2).

- La labor de control que realiza la Comisión para efectuar los pagos a los beneficiarios de una contribución comunitaria (art. 16).

2.- Competencias de control. Medidas
penalizadoras (343).

El control de la implantación de los PIM es una labor muy amplia que en líneas generales es atribuida a la Comisión . Esta labor de control comprendería las

(343).- Sobre este tipo de competencias, en general, puede verse : J. AMPHOUX, en su trabajo sobre el artículo 155 TCEE, en J. MEGRET, y otros, Le Droit...cit., en concreto en las páginas 162 - 170 ; R. KOVAR, "La Commission, gardienne des Traités", en La Commission des Communautés Européennes et l'élargissement... cit., pp. 9 - 83 ; el estudio con el mismo título de W. MUCH, en ibidem, pp. 85 - 109 ; H. PORTEU DE LA MORANDIERE, "Les pouvoirs d'information de la Communauté", en R. M. C., 1971, pp. 391 - 401 ; Raffaello FORNASIER, "Le pouvoir répresif des Communautés et la protection de leurs intérêts financiers", en R. M. C., nº 259, août-septembre 1982, pp. 398 - 413 .

Las competencias de control de la Comisión se sitúan en el marco de lo establecido en el artículo 155, 1 TCEE, cuando dispone :

siguientes actividades :

" Con objeto de garantizar el funcionamiento y desarrollo del mercado común, la Comisión :

- velará por la aplicación de las disposiciones del presente Tratado, así como de las disposiciones adoptadas por las instituciones en virtud de este mismo Tratado. "

Este mandato que efectúa, pues, el TCEE de control de la aplicación del derecho comunitario , y que convierte a la Comisión en guardiana de la legalidad comunitaria, se lleva a cabo de muy distintas formas. Siguiendo a AMPHOUX, tendríamos tres vías de acción : el control de posibles infracciones (y ello, mediante la obligación de los Estados de comunicar a la Comisión todas las informaciones necesarias, los poderes de investigación y de control que la misma Comisión puede ejercer para recabar por sí misma información , y las informaciones que le transmiten los particulares o las mismas instituciones comunitarias) ; la prevención de infracciones (mediante informaciones o consultas informales previas, a veces previstas por el mismo Tratado o por el derecho derivado ; sin embargo, puede llevar a cabo una prevención más efectiva mediante recomendaciones, dictámenes, y, a veces, mediante la adopción de directivas o de decisiones) ; por último,

- La información que los Estados suministran a la Comisión durante la preparación de los distintos PIM (art. 5, 3)

- La actividad de la Comisión durante el procedimiento de adopción de cada PIM (art. 7).

- La información continuada que los Estados han de presentar a la Comisión sobre la ejecución de los distintos PIM (art. 17, 1).

tendríamos las competencias de control ejercidas por la Comisión mediante la denuncia de infracciones , ya sean las cometidas por los Estados (adoptando en este caso decisiones o directivas dirigidas al Estado en cuestión, imponiendo sanciones pecuniarias, o utilizando la vía del art. 169 TCEE , para llevar al Estado miembro ante el Tribunal de Justicia), o las cometidas por los particulares (dirigiéndoles decisiones , o imponiéndoles sanciones).

Las formas principales como se desenvolvería el principio reseñado serían las siguientes : la información procederá, de una parte, de los documentos transmitidos por los Estados miembros o que éstos hayan puesto a su disposición, y, de otra parte, de los controles efectuados por la Comisión a iniciativa propia. A continuación se efectúa una delegación para la concreción de estos sistemas de información : "la naturaleza de dichos documentos y las modalidades de control, en particular, los plazos de presentación o verificación, se precisarán en los contratos a que se refiere el artículo 9 " (se refiere, claro está, a los contratos de programa, aunque es de subrayar asimismo que hable solamente de contratos -sobrentendiendo que los del Art. 9 son una modalidad de la figura genérica de contrato) .

- La supervisión que puede llevar a cabo la Comisión durante un período de tres años de los documentos justificativos de los gastos efectuados por los beneficiarios de una contribución PIM

presupuestaria independiente) (art. 16, 3)..

Asimismo podría calificarse como un mecanismo suplementario de control, ya que es evidente el ánimo de prevención de fraudes por parte de la Comisión : un período de tres años tras el último pago efectuado supone la idea de poder efectuar a medio plazo controles a posteriori de la Comisión para evaluar la correcta ejecución del correspondiente PIM. Este plazo es relativamente razonable considerando que la duración de los PIM será como máximo de siete años.

- Los controles que puede realizar la Comisión sobre las operaciones financiadas en el marco de los PIM, controles que podrán consistir en investigaciones o verificaciones in situ . La colaboración del Estado se presenta aquí como fundamental, tanto para acoger la iniciativa de la Comisión de efectuar controles, como para coadyuvar a la efectiva realización de las verificaciones in situ (artículo 17, 2).

La penalización prevista en el art. 17, 3 : cuando a resultas de los controles la Comisión comprobase la existencia de modificaciones o irregularidades de importancia por relación a los contratos de programa acordados (subrayemos el papel que desempeñan estos contratos como referencia constante del compromiso asumido por las partes) las disposiciones relativas a los Fondos se aplicarán a la parte del PIM financiada por uno de estos Fondos o dotaciones.

Esta disposición remite a lo previsto en cada Fondo para eventualidades como las previstas. En el caso del FEDER, lo previsto en el Reglamento es lo establecido en el artículo 32 ; en lo relativo al FSE , la remisión estimamos que se efectúa al artículo 6 del Reglamento 2950/83 del Consejo, que dispone :

" 1. Cuando la ayuda del Fondo no sea utilizada con arreglo a las condiciones fijadas en la decisión de aprobación, la Comisión podrá suspender, reducir o suprimir la ayuda, después de haber dado al Estado miembro de que se trate la oportunidad de formular sus observaciones.

2. Las cantidades abonadas que no hayan sido utilizadas con arreglo a las condiciones fijadas en el acuerdo de aprobación, habrán de ser devueltas. El Estado miembro interesado será responsable subsidiario del reembolso de las sumas indebidamente abonadas, cuando se trate de acciones a las que sea aplicable la garantía prevista en el apartado 2 del artículo 2 de la Decisión 83/516/CEE. En la medida en que satisfaga a la Comunidad las sumas que hayan de ser devueltas por los responsables financieros de la operación, el Estado miembro interesado quedará subrogado en los derechos de la Comunidad." (344).

Por lo que respecta al FEOGA, estimamos que la remisión que efectúa el Reglamento PIM se hace a lo dispuesto en el artículo 8 del Reglamento 729/70 del Consejo, cuando dispone :

(344).- Reglamento (CEE) nº 2950/83 del Consejo de 17 de Octubre de 1983 sobre aplicación de la Decisión 83/516/CEE, referente a las funciones del Fondo Social Europeo, en D. C. E. - Edición especial 1985, 05. Libre circulación de los trabajadores y Política Social, volumen 04, página 23.

"1. Los Estados miembros, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales, adoptarán las medidas necesarias para :

- asegurarse de la realidad y de la regularidad de las operaciones financiadas por el Fondo,
- prevenir y perseguir las irregularidades
- recuperar las sumas perdidas como consecuencia de irregularidades o negligencias.

Los Estados miembros informarán a la Comisión acerca de las medidas adoptadas con tal fin, y en particular del estado de los procedimientos administrativos y judiciales.

2. A falta de una recuperación total, las consecuencias financieras de las irregularidades o de las negligencias serán costeadas por la Comunidad, salvo las que resulten de irregularidades o de negligencias imputables a las administraciones u organismos de los Estados miembros.

Las sumas recuperadas se pagarán a los servicios u organismos pagadores y serán descontadas por éstos de los gastos financiados por el Fondo.

3. El Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, establecerá las normas generales de aplicación del presente artículo." (345).

Observaremos que los controles previstos en el caso del FEDER y del FSE son bastante similares (reducción, supresión de la contribución), mientras que los que preve el FEOGA son más flexibles (346) . En este sentido, como

inmediatamente veremos, los sistemas de control a este respecto previstos por el Reglamento para el supuesto de financiación comunitaria con origen en la línea presupuestaria independiente son bastante parecidos a los previstos por el FEDER y FSE ; de hecho, la posibilidad de que el Estado pueda formular sus observaciones ante una irregularidad previamente a la adopción de medidas sancionadoras (prevista en el Reglamento del FSE, aunque no en el del FEDER , ya que dispone las sanciones únicamente tras consulta al Comité FEDER) ha pasado al articulado de los contratos de programa para el supuesto de financiación proveniente de la línea independiente.

(345).- Reglamento (CEE) Nº 729/70 del Consejo, de 21 de Abril de 1970, sobre la financiación de la política agrícola común, en D. O. C. E. - Edición especial 1985, 03, Agricultura, volumen 03, página 221.

(346).- Al respecto, José Luis SAENZ GARCÍA BAQUERO, El FEOGA - Estructura y funcionamiento, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1986, en concreto, pág. 107 ; C. CONSTANTINIDES- MEGRET, La Politique Agricole...cit., pp. 213-216 ; Daniel STRASSER, op. cit., pág. 228 .

- En iguales circunstancias , la Comisión, en referencia a la línea presupuestaria independiente, podrá acordar la suspensión, reducción o supresión de la ayuda del PIM en cuestión (se da para ello un criterio objetivo, como es la no realización de pagos en un plazo de dos años, o la no presentación por parte de los beneficiarios de los justificantes pertinentes en los plazos determinados por la Comisión) (art. 17, 4).

A este respecto, el contrato de programa entre la República Helénica y la Comisión para aplicar el PIM relativo a CRETA, señala la posibilidad de que la República Helénica presente sus observaciones en los plazos señalados por la Comisión, cuando ésta esté dispuesta a aplicar el apartado 4 del art. 17 del reglamento por haber observado irregularidades en el contrato de programa (y, en particular, en lo relativo al establecimiento o funcionamiento del procedimiento de coordinación, de movilización y de seguimiento del PIM) (art. 10 del Contrato de programa para la ejecución conjunta del PIM para la isla de Creta , entre la República Helénica y la

Comisión). Estimamos que esta posibilidad de presentar observaciones constituye un factor de flexibilización de las medidas penalizadoras previstas, sobre todo en atención a determinadas administraciones no muy familiarizadas con el sistema de actuación concertada o integrada ; se trata , como ya hemos apuntado anteriormente, de una práctica establecida por el Reglamento FSE citado.

El diferente tratamiento que la Comisión puede adoptar como penalización ante una irregularidad que observe en la ejecución de algún PIM, estimamos que tiene su explicación en el instrumento financiero comunitario empleado . Así, en el supuesto de una parte de un PIM financiado por un Fondo, esta aportación ha sido decidida según los procedimientos normales de adjudicación de ese Fondo, por lo que, una vez aceptado el normal funcionamiento de los Fondos en el campo PIM, la Comisión ha de respetar los sistemas de control y sancionadores previstos por los Fondos. En el caso de los tres Fondos, estos Reglamentos han sido adoptados en base a artículos del Tratado (el 127, en el caso del FSE ; el 235, en el del FEDER ; en el 43 y 209, en el del FEOGA), por lo que una irregularidad

que se observe en una acción de un PIM financiada por uno de estos Fondos, ha de seguir sus procedimientos de sanción previstos (al no poder hacer caso omiso de la normativa vigente en cada ámbito, ya que se ha aceptado el normal funcionamiento de los Fondos en la iniciativa PIM, y éstos encuentran su base jurídica en el Tratado). Así, por ejemplo, en el caso del FEDER la sanción ha de adoptarse tras consulta al Comité FEDER, mientras que, en el supuesto de la línea independiente, la Comisión puede decidir las sanciones con un criterio PIM particular (lo dispuesto en el Reglamento PIM más lo establecido en los contratos de programa : esto es, reducción., suspensión o supresión de la ayuda previa posibilidad de que el Estado presente sus observaciones).

Tendríamos por último el artículo 18 del Reglamento , que dispone la obligación de elaborar informes anuales de la ejecución de los PIM (en sus vertientes financiera y de evaluación económico-social de los resultados) (primer párrafo) , así como la necesidad de establecer, también anualmente, una relación del conjunto de las intervenciones financieras de la Comisión con finalidad estructural, resaltando la parte referida a los PIM (segundo párrafo) . El tercer párrafo obliga a la

Comisión a someter ambos documentos a dictamen del Comité consultivo, para posteriormente ser transmitidos al PE, Consejo y Comité Económico y Social.

Esta relación del conjunto de intervenciones financieras de la Comunidad con finalidad estructural presenta varias facetas.

En primer lugar, nos encontraríamos ante un complemento de los medios de control, destinado a corroborar sobre la marcha la coherencia resultante del conjunto de intervenciones de finalidad estructural, resaltando, eso sí, las destinadas a los objetivos PIM.

A su vez, esta sería una disposición que escaparía del ámbito exclusivo PIM, para centrarse en una nueva actividad dentro de la PRC y del campo de trabajo de la Comisión: esta relación del conjunto de intervenciones de finalidad estructural apuntala un objetivo nuevo a desarrollar por la CE, que no es otro que el de la complementariedad entre las intervenciones de los distintos Fondos. Hay que tener en cuenta que sólo se resalta el hincapié que ha de hacerse sobre el campo PIM; ello quiere decir que la relación tiene un carácter genérico, constituyendo los PIM una de

sus manifestaciones más relevantes, si no la primera y guía de las posteriores. Es llamativo, pues, que esta obligación genérica para la Comisión nazca en un Reglamento con este concreto contexto, encontrándose ligada a este Reglamento sólo en parte, ya que las intervenciones de Fondos estructurales PIM serán sólo un sector de esta actividad global reflejada en la relación .

En resumen, y utilizando otra clasificación con un criterio cronológico, podemos decir que las grandes líneas del sistema de control previsto en el reglamento, control que se pone siempre en manos de la Comisión, son el control ex-ante (previo a la aplicación de los PIM : Preparación de los Programas, presentación de los proyectos , examen y aprobación de los PIM), control durante la aplicación de los PIM (comité de seguimiento, contratos de programa , control directo -verificaciones in situ , penalizaciones-) , y el control ex-post (tras la aplicación de los PIM : supervisión de los documentos justificativos de los gastos efectuados por los beneficiarios de una contribución comunitaria por un plazo de tres años, Informes y relaciones anuales , aunque estos también intervienen durante la aplicación de los Programas).

Una vez examinadas las competencias de gestión y de control atribuidas por el reglamento PIM a la Comisión de las Comunidades Europeas, no podemos cerrar este apartado sin referirnos a las relaciones de este órgano comunitario con las distintas instituciones e instancias administrativas. En este orden de ideas, nos quedaría el siguiente complejo inster institucional :

a) - Relaciones Comisión - Comité consultivo de los PIM.

Se centrarían , de un lado, en el proceso de aprobación de los Programas , sin olvidar que la Comisión ha de presidir este Comité (art. 7), y, de otro lado, en la presentación a este Comité de los Informes y relaciones anuales (art. 18).

b).- Relaciones Comisión - Comités de seguimiento.

Implicarían la representación de la Comisión en dichos comités (implícito en el art. 9, 1 , y posteriormente

confirmado , según ya examinamos en otro lugar), y la vinculación permanente a efectos administrativo-financieros, hasta que se efectúe la definitiva aplicación del Programa Integrado (como veremos al analizar los contratos de programa).

c).- Relaciones Comisión - BEI.

Establecen la "coordinación necesaria", tanto durante la preparación de los Programas, como durante la aplicación de los mismos. El Reglamento no detalla el carácter de esta coordinación, cuya finalidad es la de asegurar la coherencia de las intervenciones comunitarias PIM, pero parece descartada la constitución de algún órgano interinstitucional ad hoc.

d).- Relaciones Comisión - instituciones comunitarias.

Se reducen al sometimiento anual de Informes y relaciones anuales al Parlamento Europeo, Comité Económico y Social y al Consejo.

e).- Relaciones Comisión - entidades regionales.

En el Reglamento estas relaciones se presentan por lo general de forma ambigua.

Así, el art. 5, 4 abre la posibilidad de que la Comisión ponga a disposición de los Estados interesados la ayuda técnica necesaria para preparar los PIM ; pero es claro que esta ayuda va destinada primordialmente a las regiones, que son quienes han de preparar los diferentes Programas (art. 5, 2 : "Los PIM serán elaborados al nivel geográfico pertinente por las autoridades regionales o por otras autoridades...").

Las regiones pueden presentar directamente ante la Comisión las solicitudes de pago provenientes de la línea presupuestaria independiente (art. 16, 1). De igual forma, la Comisión puede efectuar el pago de las contribuciones de esta línea directamente a las regiones, en tanto beneficiarias de una contribución comunitaria PIM (art. 16, 2) (esto último se confirma particularmente en los contratos de programa italianos).

El Comité de seguimiento se nos presenta de forma menos ambigua en sus relaciones con las regiones : "El comité prestará su asistencia (...) a la autoridad regional o a cualquier otra autoridad" (art. 9, 1) .

Los contratos de programa presentan otro cariz , ya que en esta figura las regiones quedan consagradas como interlocutores válidos de la Comisión en el ámbito PIM : " contratos de programa entre las partes interesadas (Comisión, Estados miembros, autoridades regionales o cualquier otra autoridad designada por el Estado miembro) , en los que se definirán los compromisos respectivos " (art. 9, 2) . En este párrafo queda claro : por una parte, la concepción de las regiones como "parte interesada", lo cual constituye toda una innovación en el derecho comunitario, y, de otra parte, la existencia de "compromisos" por parte de las regiones hacia la Comisión, así como de la Comisión hacia las entidades regionales.

Y es que, efectivamente, pensamos que es en los contratos de programa, esto es, en un plano jurídico secundario (por relación al Reglamento, donde las relaciones Comisión-Regiones no se presentan explícitamente), donde las relaciones directas de la Comisión con las entidades territoriales diferentes del

Estado -esencialmente, las regiones- se nos aparecen con mayor claridad. El tema en cuestión lo analizamos con mayor detenimiento en otro lugar, por lo que nos limitaremos a señalar : la importancia de atribuir a las regiones el rango de coparticipes en la acción regional comunitaria, con la firma de los contratos de programa como parte interesada, al igual que los Estados y la Comisión (por ejemplo en los PIM franceses e italianos) ; la atribución de obligaciones y responsabilidades en consecuencia a las regiones en la acción regional comunitaria , si bien queda como garante y responsable ante la Comunidad Europea siempre el Estado ; las relaciones que se establecen de forma permanente y directa entre las regiones y el Estado en la aplicación de los PIM, una de cuyas vías es la del Comité de seguimiento.

2. - EL PROCESO DE ADOPCION DE LOS PIM.

Este proceso de adopción de los distintos Programas Integrados está relatado en los artículos 5, 6 y, especialmente y con sumo detalle, en el art. 7 del Reglamento. El apartado 2 de este artículo, que confía la responsabilidad final de la adopción de los Programas a la Comisión, fué introducido en las últimas propuestas.

En resumen, podemos decir que el proceso es el siguiente :

a).- Una vez que las autoridades del Estado en cuestión (regionales, locales, o de cualquier otro nivel, designadas por el Estado) han preparado las distintas acciones que conforman el Programa Integrado (con o sin la ayuda técnica de la Comisión), la administración central del Estado, que ha venido informando a la Comisión de la preparación del PIM, redacta la versión inicial del PIM o da el visto bueno a la redacción efectuada por la autoridad regional correspondiente (art. 5, 2, 5,3 y 5, 4).

b).- El Estado presenta esta versión inicial a la Comisión de las Comunidades Europeas (antes de finales de 1986 , según dispone el artículo 5, 1).

c).- La Comisión , que tiene la obligación de estudiar la versión inicial del PIM con vistas a determinar su conformidad con el Reglamento (art. 6, 1), confía al Grupo Interservicios de Coordinación de los Instrumentos Estructurales -no dependiente de Dirección General alguna, al estar compuesto de representantes de las distintas Direcciones Generales afectadas por los PIM- una primera evaluación y contraste de las acciones que componen el PIM.

En relación a este 'Grupo interservicios de coordinación de los instrumentos estructurales' , que lleva a cabo en un primer momento el análisis de la versión inicial del PIM respectivo presentado por el Estado beneficiario , hemos de decir que su principal función es pues la de asesorar a la Comisión para que ésta pueda dar su aprobación del PIM en cuestión y pasarlo al dictamen del Comité Consultivo. La Dirección General XXII, de Coordinación de instrumentos estructurales, recibe pues del

Estado la versión inicial del PIM y la traslada, tras preparar el Programa como proyecto, a este Grupo. El Grupo, donde están representadas las diversas Direcciones Generales afectadas por los Programas, ofrece sus distintos puntos de vista y observaciones al respecto ; normalmente se comprueba la normativa comunitaria existente sobre las diferentes acciones que componen el Programa , para comprobar que efectivamente tanto formalmente como en cuestiones de fondo las acciones pueden llevarse a cabo. De esta manera, el PIM vuelve a la Dirección General XII, quien ya puede presentarlo a la Comisión como 'proyecto de PIM', para ser presentado a dictamen del Comité consultivo (347).

d).- Si las acciones son conformes con la normativa existente en cada ámbito de actuación , la Comisión adopta ese PIM como suyo y lo convierte en "proyecto" de PIM.

(347).- Sobre el 'Grupo interservicios de Coordinación de los instrumentos estructurales', F. GILLES, loc. cit. (en pág. 403), en concreto, pág. 55.

e).- La Comisión presenta entonces el proyecto de PIM al Comité Consultivo (art. 7, 2, primer párrafo).

f).- El Comité, en un plazo de dos meses como máximo, emite un dictamen -ya positivo, ya negativo- sobre el proyecto de Programa . Este dictamen se aprueba mediante votación por mayoría cualificada (artículo 7, 2, primer y segundo párrafo) (348).

g).- En el supuesto de que el Comité no hubiere emitido un dictamen en este plazo de dos meses, la Comisión aprueba directamente el proyecto de PIM (art. 7, 2, tercer párrafo).

Es cierto que la redacción de este tercer párrafo puede resultar ambigua, ya que podría interpretarse en el

(348).- Sobre el procedimiento de votación en el seno del Comité, vid. el apartado 1, A, de este mismo Capítulo IV.

sentido de que la Comisión, se emita en el momento que sea el Dictamen, habrá de esperar al transcurso de los dos meses para adoptar el Programa Integrado en cuestión (y suponiendo siempre que el Comité consultivo emite un Dictamen antes de ese plazo sobre todos los proyectos presentados). Sin embargo, estimamos que esta interpretación no sería lógica, toda vez que implicaría un interregno de espera que no aportaría nada positivo al procedimiento de adopción, sino que, antes al contrario, prolongaría innecesariamente dicho procedimiento. Por ello, estimamos que este tercer párrafo del artículo 7, 2, ha sido introducido en previsión de la eventualidad de que el Comité no emita un dictamen en ese plazo, ya sea cualquiera el motivo de ello ; esta interpretación es acorde de igual forma con la necesidad de no prolongar el procedimiento, habida cuenta del carácter limitado en el tiempo de la experiencia PIM ; en este sentido, podemos recordar que el plazo máximo de duración de la iniciativa PIM es de siete años, y que todos los plazos se determinan a partir de la entrada en vigor del Reglamento (pensemos por ejemplo en el plazo de presentación de las versiones iniciales de los distintos PIM por los Estados, fijado en finales de 1986 -art. 5, 1-).

Conjuntamente con este deseo de no prolongar burocráticamente el proceso, habrían incidido factores de otra índole a la hora de introducir este tercer párrafo en el art. 7, 2 .

h).- En el supuesto de que el Comité emita un dictamen positivo en el plazo de los dos meses, el PIM pasa de "proyecto" a convertirse en el Programa definitivo, y es aprobado como tal por la Comisión (art. 7, 3).

i).- En el supuesto de que en el mismo plazo el Comité emita un dictamen negativo, la Comisión ha de retirar su proyecto y tomar en consideración este Dictamen para modificar el proyecto inicial de PIM de que se trate (artículo 7, 2, cuarto párrafo). La modificación es en cualquier caso obligatoria.

j).- La propuesta modificada se somete de nuevo al Comité consultivo (artículo 7, 2, quinto párrafo) . Aquí hemos de transcribir lo previsto en el Reglamento al respecto en

otras lenguas, ya que la traducción oficial castellana ha olvidado una frase importante . En concreto, la versión en castellano establece que :

"La propuesta modificada se someterá al Comité consultivo. Por último, la Comisión decidirá la ejecución del programa." (349)

En cambio, leemos en la versión inglesa :

"The amended proposal shall be submitted to the Advisory Committee. Within a period of one month following this second submission, the Commission shall finally decide on the implementation of the programme"

Igualmente, tendríamos en lengua francesa que,

"La proposition modifiée est soumise au comité consultatif. Dans un délai d'un mois après cette seconde transmission, la Commission décide finalement la mise en oeuvre du programme" (350)

(349).- Nos referimos a la versión en castellano del reglamento, concretamente en D. O. C. E. - Edición especial - 1985, 14 - Política regional, volumen 02, páginas 3 y siguientes; el presente artículo figura en la página 5.

Una vez subsanado el error de la versión castellana, y concluyendo que ha existido un claro olvido en la traducción, seguimos con nuestra argumentación, diciendo que, una vez que, tras el dictamen negativo, la Comisión ha retirado el proyecto de PIM y lo ha modificado, la Comisión presenta de nuevo su proyecto, el cual, en el plazo de un mes a partir de esta segunda presentación, ha de ser definitivamente adoptado. Pensamos que nos encontramos en este caso ante una situación similar a la del párrafo tres de este art. 7, 2 : en el plazo de un mes, emita o no un segundo dictamen el Comité consultivo, la Comisión ha de aprobar el PIM en cuestión ; y ello, por las mismas razones que esbozábamos entonces de no facilitar la prolongación

(350).- El subrayado, nuestro en ambos casos, corresponde a la frase olvidada en la traducción castellana. Las versiones francesa e inglesa de este párrafo quinto del artículo 7, 2 las hemos transcripto del Reglamento publicado en el Diario Oficial en sus respectivas lenguas, D. J. E. C. y J. O. C. P. L 197 de 27.7.1985, páginas 1 y siguientes .

excesiva del procedimiento. Así, tendríamos que , en el supuesto de un segundo dictamen negativo, la Comisión aprobaría el proyecto de PIM, no teniendo en esta ocasión la obligación de modificarlo ; en el caso de que el Comité emita un segundo dictamen, esta vez positivo, la Comisión aprobaría el PIM sin más ; por último, en el supuesto de silencio del Comité consultivo, la Comisión, transcurrido el mes de plazo, aprobaría el Programa.

k).- Una vez que el Comité consultivo ha emitido un dictamen positivo (tras la primera o segunda presentación), o bien una vez que han vencido los plazos (de dos y de un mes respectivamente), la Comisión puede aprobar el PIM como definitivo, mediante Decisión (artículo 7, 6). En otro lugar manifestamos nuestra opinión sobre las características de esta Decisión (351).

(351).- En el apartado "Análisis de un contrato de programa en concreto : el relativo al PIM Creta", IV, 3, C, b).

Vemos pues que, en general , el plazo mínimo de aprobación de un PIM será de dos meses desde la presentación del proyecto por la Comisión. El plazo máximo podrá variar, pero en cualquier caso habría que sumar los dos meses de la primera presentación (más el tiempo que tome la Comisión en modificar el proyecto), y el mes de la segunda presentación.

Una vez mencionadas las sucesivas etapas necesarias para que un PIM sea adoptado conjuntamente entre la Comisión y el Comité consultivo , podemos subrayar el importante papel atribuido a este Comité, que estimamos no se cifre a las funciones propias de su nombre (352).

En la práctica, los considerandos de las decisiones de adopción de los distintos PIM reflejan el procedimiento

(352).- Comentábamos su naturaleza en el apartado dedicado a "El Comité consultivo de los PIM" , Capítulo IV, 1, A de nuestro trabajo.

seguido. Así, tendríamos que, por ejemplo, en el caso de la Decisión de aprobación del PIM Creta, leemos :

"Considerando que la Republica Helénica presentó a la Comisión un Programa Integrado Mediterráneo para la isla de Creta (PIM Creta);

Considerando que, con arreglo al artículo 7 del Reglamento (CEE) nº 2088/85 , la Comisión sometió el PIM Creta en forma modificada al Comité Consultivo para los Programas Integrados Mediterráneos, el cual emitió un dictamen favorable ;

Considerando que el PIM Creta (...) podría, por consiguiente, ser aprobado por la Comisión ;

Considerando que el PIM Creta se refiere al período comprendido entre el 13 de Noviembre de 1985 y el 12 de Noviembre de 1992 ;"

En estos considerandos observamos la incidencia de los

artículos mencionados como necesarios para la adopción del PIM : de los cuatro considerandos mencionados, el primero se refiere al art. 5, 1 ; el segundo y el tercero, al art. 7, y el cuarto, más en general, al art. 6, 1 , por relación al art. 1, 1, in fine .

Los considerandos segundo y tercero hacen referencia al procedimiento concreto de adopción del PIM con el concurso del Comité Consultivo. En concreto, de la expresión "*sometió el PIM Creta en forma modificada*" , deducimos que hubo dos presentaciones del proyecto , la segunda de las cuales fué la que obtuvo el dictamen favorable del Comité. Como no se cita más que un dictamen tras la presentación del proyecto modificado (y dado que el proyecto sólo es menester modificarlo tras la primera presentación), y como no se cita la existencia de un primer dictamen, pensamos que el proceso de consulta fué el siguiente : la Comisión adoptó el proyecto de PIM, y lo sometió al Comité ; el Comité no emitió un dictamen al respecto, pero incitó a la Comisión a que lo retirara y lo modificara ; la Comisión efectivamente modificó su proyecto y lo presentó de nuevo

al Comité que, en esta segunda ocasión emitió, esta vez sí, un dictamen favorable al respecto.

La experiencia existente en este terreno es la de los primeros PIM franceses , que ocuparon dieciséis meses en ser adoptados (353).

(353).- Para las referencias concretas de la aprobación de cada PIM, nos remitimos al Capítulo V de nuestro trabajo.

3.- LOS CONTRATOS DE PROGRAMA

- INTRODUCCION .

A.- LOS CONTRATOS DE PROGRAMA EN EL MARCO PIM.

B.- ASPECTOS DIFERENCIALES CON OTRAS FIGURAS
AFINES DEL DERECHO COMUNITARIO : LOS
CONTRATOS DE PROGRAMA DEL REGLAMENTO FEDER

C.- PROBLEMATICA JURÍDICA DE LOS CONTRATOS DE
PROGRAMA .

a.- CUESTIONES GENERALES : ORIGEN.

b.- ANALISIS DE UN CONTRATO DE PROGRAMA
CONCRETO : EL RELATIVO AL PIM CRETA.

c.- ASPECTOS DIFERENCIALES QUE PRESENTAN OTROS CONTRATOS DE PROGRAMA POSTERIORES : LOS RELATIVOS A LOS PIM FRANCESES.

d.- ASPECTOS DIFERENCIALES QUE PRESENTAN OTROS CONTRATOS DE PROGRAMA POSTERIORES : LOS RELATIVOS A LOS PIM ITALIANOS.

e.- NATURALEZA JURÍDICA DE LOS CONTRATOS DE PROGRAMA.

- Introducción.
- Las entidades subestatales en los contratos de programa.
Problemática.
- La cláusula compromisoria.
Determinación de la ley aplicable.
- Naturaleza jurídica.

D.- CONCLUSIONES.

- INTRODUCCIÓN .

En este Reglamento regulador de los PIM que nos hallamos analizando, nos encontramos con una figura que en nuestra opinión es de muy reciente introducción en el campo jurídico comunitario , y que sería la de los contratos de programa. Las especiales características que ofrece en el marco PIM esta figura, obligan a que nos detengamos en su estudio , diferenciándola de otras similares que existen en el mismo marco de la Política Regional de la CE. Plantearemos asimismo cuál estimamos que es el origen de esta institución , tomando como referencia el derecho comparado. Por otra parte, el análisis de diversos contratos de programa en concreto nos permitirá ofrecer nuestra opinión sobre su naturaleza jurídica , así como sobre las particulares especificidades de estos contratos, que hacen particular referencia a la participación de los entes subestatales.

A.- LOS CONTRATOS DE PROGRAMA EN EL MARCO PIM

Los contratos de programa - PIM (354) quedan establecidos por el artículo 9 del Reglamento regulador de estos Programas ; su contenido tipo se encuentra recogido en el Anexo IV del Reglamento (355).

(354).- No hemos encontrado ningún estudio doctrinal monográfico sobre los contratos de programa de los PIM. Por ello, habremos de citar únicamente aquellos trabajos que , al estudiar los PIM o , en general, la PRC, hacen referencia a estos contratos de programa : François GILLES, loc. cit., página 53 ; Gérard GOUZES (Rapporteur), Les Programmes Méditerranéens intégrés, Rapport , Paris, Assemblée Nationale, Delegation pour les Communautés Européennes, 1985, página 11 ; José Manuel SOBRINO HEREDIA, "Participación de las Regiones en la Política Regional Comunitaria", en Noticias C. E. E. , marzo de 1988, nº 38, año III, pp. 123 - 143, en concreto pp. 132 - 134.

(355).- El artículo 9 puede verse en nuestro Anexo I ; el Anexo IV del Reglamento puede verse en este mismo Anexo I de nuestro trabajo .

Podemos , partiendo de este Reglamento PIM (esencialmente, artículo 9, segundo), definir a un contrato de programa como un contrato Comisión - Estado , y, eventualmente, autoridades subestatales (regiones, departamentos) , que, con la finalidad de aplicar un determinado PIM, establece una serie de obligaciones institucionales y financieras entre las partes interesadas.

El Reglamento proporciona escasos elementos para ayudarnos a delimitar con mayor precisión el marco apropiado de estos contratos de programa ; estos elementos, que seguidamente analizamos, los encontramos en el referido artículo 9 y en el Anexo IV, donde existen referencias a los sujetos, al objeto del contrato, al origen , publicación , así como a la finalidad de los mismos (356).

(356).- Artículo 9, primer y tercer párrafo, respectivamente.

En referencia a los sujetos, hemos de decir que estos contratos, que tienen por objeto aplicar cada PIM, son acordados entre las "partes interesadas". El mismo reglamento se encarga de aportar una pequeña acotación al respecto de lo que debemos entender como "partes interesadas", cuando, en el art. 9, 2, señala :

"...contratos de programa entre las partes interesadas (Comisión, Estados miembros, autoridades regionales o cualquier otra autoridad designada por el Estado miembro)...." (357).

(357).- Las redacciones inglesa y francesa de esta frase no presentan sustanciales variaciones : "...programme contracts concluded between the parties concerned (Commission, Member States, regional authority or any other authority designated by the Member States)...." ; "...contrats de programme entre les parties intéressées (Commission, états membres, autorités régionales ou toute autre autorité désignée par l'état membre)", en O. J. E. C. y J. O. C. E. cit., página 3.

Ahora bien, el problema que acto seguido se nos planteará será el de determinar quiénes son las "partes interesadas" ; según el paréntesis del art. 9, 2 del Reglamento que acabamos de citar, tendríamos, que, claramente, partes interesadas en un determinado contrato de programa serían la Comisión y el Estado miembro en cuestión ; en tercer lugar , de forma menos nítida, se nos presentarían como partes interesadas en el contrato ciertas entidades subestatales , ya que según la redacción del artículo se trataría de "*autoridades regionales o cualquier otra autoridad designada por el Estado miembro*" , frase cuyo alcance se presenta con cierta ambigüedad .

Efectivamente, en primer lugar podría planteárenos la duda sobre si una entidad subestatal ha de ser parte forzosamente en un contrato de programa.

Por otra parte, en segundo lugar , ya sea negativa o positiva la respuesta a nuestra primera cuestión, tendríamos que dicha expresión puede implicar distintas interpretaciones :

- la "parte interesada" ha de ser una región O cualquier autoridad diferente de una región, siendo el Estado quien debe determinar cuál de ambos tipos será la "parte" en el contrato.

- puede ser "parte interesada" una autoridad regional Y/O cualquier otra autoridad diferente de la regional.

- "parte interesada" ha de ser necesariamente siempre una región, siendo optativo que además lo sea otra autoridad .

La realidad ha venido a demostrar que la lectura correcta de esta frase era , en referer 'a a la primera cuestión, negativa : una entidad subestatal no ha de ser forzosamente parte en un contrato de programa (ejemplo de los contratos de programa griegos) . De otro lado, , de las hipótesis que hemos planteado para interpretar la frase citada, la realidad ha confirmado la segunda : una región puede ser parte interesada, así como también otra autoridad diferente (ejemplo de algunos contratos de programa franceses).

El tema respondería más bien a la peculiar estructura organizativa de cada país, pues ciertamente, los PIM habrán de ajustarse a la distribución político-territorial que tanto Francia, Grecia e Italia tienen constitucional y legalmente establecida. Ello, sin embargo, respetando dos principios que se desprenden del conjunto del articulado del reglamento y que se encuentran presentes en el art. 9, 2 :

- la función colaboradora que se le asigna a las "regiones o toda otra autoridad" en la elaboración, preparación y aplicación de los PIM (art. 5, 2 : preparación de los PIM ; art 16, 1 : pagos de la línea independiente ; anexo IV, a) : garantía de la ejecución del PIM), de lo que se deduce una responsabilidad secundaria en el conjunto de la iniciativa.

- el papel principal del Estado en la presentación y ejecución de los PIM : designación de la autoridad interna encargada (apostilla de "autoridad designada por el Estado" , que acompaña siempre a la frase « autoridad regional o cualquier otra autoridad», y que debemos estimar que comprende tanto a la región como a toda otra entidad

diferente) ; art. 5, 1 (presentación de los PIM) ; art. 5, 3 (información a la Comisión sobre la preparación) ; art. 5, 4 (acuerdo Estado-Comisión sobre ayuda técnica) ; art. 7 (comité consultivo) ; art. 9, 1 (comité de seguimiento) ; el ya citado 9, 2 (contratos de programa) ; 16, 1, ya citado ; 17, 1 (información a la Comisión sobre la ejecución de los PIM) ; 17, 2 (facilitación de controles) ; anexo IV, a), citado ; anexo IV, d), (obligaciones resultantes del PIM) ; anexo IV, e), (informaciones para obtener el pago) ; anexo IV, f) (designación de autoridades que pueden recibir el pago) ; de lo que se deduce una responsabilidad principal en la acción PIM.

En cualquier caso, parece lógica la intervención de las autoridades regionales o de cualquier otra autoridad si han de llevar a cabo las acciones constitutivas de los PIM. La referencia a " toda otra autoridad " , pretendidamente ambigua, como hemos visto, debemos entenderla como globalizadora de toda Administración u organismo público que el Estado determinara como responsable de las acciones constitutivas del PIM.

Concluimos en consecuencia que las "partes interesadas" en un contrato de programa para aplicar un PIM habrán de ser, forzosamente : el Estado y la Comisión ; optativamente : una región y/o una autoridad diferente de la región . Un ejemplo de ello son los contratos de programa franceses, cuya mayoría han sido firmados a tres bandas, Comisión - Estado francés - autoridades Regionales, y eventualmente , algunos de ellos, a cuatro bandas , con las autoridades Departamentales ; en el mismo sentido tenemos a los contratos de programa italianos, firmados a tres bandas (Comisión, Estado, Regiones).

El problema que se nos presentará a continuación será el de determinar el alcance del término "parte" en el contrato de , por ejemplo, una autoridad regional, una vez hemos confirmado que se trata de "parte interesada", según el Reglamento PIM : de aquí derivará la posible responsabilidad de una región ante la C.E. (y viceversa), lo que plantea una serie de dudas sobre la responsabilidad que ante la Comunidad Europea asumen o pueden asumir las autoridades regionales y de otro nivel, diferente del de la Administración central (recordemos que el art. 9 del Reglamento PIM dice que se establecerán contratos de

programa entre las partes interesadas... "en los que se definirán los compromisos respectivos") . En nuestra opinión las autoridades subestatales serían "parte interesada" en el contrato de programa, pero nunca "parte responsable" en el mismo ; este es sin embargo un tema delicado que hay que considerar en atención a lo específicamente establecido por cada modelo de contrato de programa de cada país, y sobre el que más adelante habremos de volver.

El objeto del acuerdo lo constituye una serie de puntos obligatorios, y otros optativos. Al constituirse el contrato como un medio para la consecución de un fin (aplicar el PIM), todos sus elementos habrán de ser acordes con esa finalidad.

Los obligatorios estarían contenidos en el anexo IV del Reglamento (358), y resumidamente podemos decir que el contrato de programa habrá de precisar necesariamente : la designación por el Estado de la autoridad encargada de asegurar la aplicación del PIM, así como la composición del

(358).- Anexo I de nuestro trabajo.

comité de seguimiento ; la contribución de las partes al dispositivo de coordinación y de movilización de iniciativas (establecido en el artículo 6, 2 del Reglamento) ; la lista de acciones definidas como de financiación comunitaria ; la descripción de las operaciones de control y de las obligaciones que vinculan al Estado o a toda otra autoridad ; la naturaleza de las informaciones que el Estado o toda otra autoridad debe proporcionar ; la designación de las autoridades, regionales o no, y de las personas físicas o jurídicas que se beneficiarán de la participación financiera comunitaria ; por último, las condiciones en las cuales las partes pueden elaborar cláusulas de modificación del contrato.

Los optativos serían aquellos que la práctica ha introducido en los contratos, siendo acordes con la finalidad del contrato (que no es otra que aplicar el PIM) . Entre éstos, cabría considerar el sometimiento de toda controversia sobre la interpretación del contrato al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, la posibilidad de que el Estado en cuestión presente un pliego

de descargos tras la constatación de irregularidades por la Comisión, etc. (359).

Sobre el origen, hemos de decir, a pesar de la parquedad en la formulación del art. 9, 2, y del anexo IV, que una vez que los puntos anteriormente mencionados, necesarios para la aplicación de cada PIM, son acordados, se plasman en un documento. Este documento, cuando cada parte lo firma, se convierte en el contrato de programa del artículo 9 del Reglamento.

Desde el momento de la firma, existe pues jurídicamente el Contrato. Así, ocurrió, efectivamente, con el contrato de Programa relativo al PIM Creta, que entró en vigor el mismo día de la firma del mismo. Ello, sin embargo no va en menoscabo de que la entrada en vigor se declare anterior -como es el supuesto de los contratos de programa franceses-, para darle cobertura jurídica a los gastos comprometidos y/o desembolsados con anterioridad.

(359).- Remitimos estos puntos a infra, apartado C.

Ello implica que la publicación es irrelevante a efectos jurídicos . La exigencia explícita de publicación (artículo 9, cuarto párrafo, del Reglamento), efectivamente, no es una consecuencia del principio de publicidad de las normas, ya que, como hemos visto, los contratos de programa nacen de un acuerdo y en el momento de la firma adquieren validez jurídica, no encauzándose por tanto en uno de los actos previstos en el art. 189 TCFE. Inicialmente no prevista por el Reglamento esta publicación en el Diario Oficial (360) , fué incluida tras una enmienda presentada por el Parlamento Europeo (361) .

(360).- No aparece ni en la propuesta de Reglamento de 16 de Agosto de 1983 (COM (83) 495 final), ni en la propuesta modificada de Reglamento de 6 de Septiembre de 1984 (COM (84) 499 final), ni en la última de 6 de Mayo de 1985 (COM (85) 180 final).

(361).- Con la Resolución de 13 de Junio de 1985 , J. C. C. E., C 175 de 15 de Julio de 1985 , página 254, art. 9 .

La enmienda fué justificada en función de asegurar una información correcta tanto a la opinión pública como al mismo Parlamento (362). Se sobreentiende, pues, que estos contratos de programa se publicarán en la sección de Comunicaciones e Informaciones del Diario Oficial -tal y como ha sido confirmado- , no aportando efecto jurídico alguno al contrato (363).

Estudiando ahora la finalidad de estos contratos, y que no es otra que la de aplicar el Programa Integrado de

(362).- Esa es la razón que el Rapport de PASQUALE esgrime para justificar la enmienda, que fué aceptada (Rapport de PASQUALE en nombre de la Comisión de Política regional y de Ordenación del territorio del PE de 3.6.1985, parte B, P. E. - DOC A - 2 - 49 / 85 / B, p. 35).

(363).- La naturaleza jurídica de los contratos de programa la realizamos infra, C, e).

que se trate, puede parecer un poco contraproducente el querer vincular a unos Estados que ya habían manifestado su vinculación al aprobar el reglamento PIM (364), y al aprobar ya en concreto (en un nivel administrativo interno) cada uno de los PIM que sometieron a la Comisión para que ésta los aprobase definitivamente (tras el concurso del Comité consultivo).

Aquí conviene traer a colación la distinción que habíamos efectuado para deslindar los PIM en cuanto acción comunitaria, de los PIM en cuanto Programas (365). Efectivamente, de esta forma observamos que en el Consejo Europeo de Bruselas los Estados se habían comprometido

(364).- Efectivamente, recordemos que el Reglamento PIM, al estar basado en el art. 235 TCEE, exigió la unanimidad de los Estados miembros para poder ser aprobado.

(365).- *Supra*, Capítulo III, 3.

políticamente para poner en marcha la acción comunitaria de los PIM, y cómo este compromiso tuvo su aspecto jurídico cuando la acción comunitaria fué aprobada mediante el reglamento del Consejo (366). Pero este compromiso se había referido únicamente a los PIM en su vertiente de acción comunitaria, y no en el aspecto de los PIM en cuanto Programas concretos a llevar a cabo. Así, tendríamos que los Estados que ahora nos interesan (Francia, Grecia, Italia) habían dado su compromiso formal -político, en el Consejo Europeo, y jurídico, en el Consejo- de apoyar la iniciativa de la Comunidad Europea para elaborar en abstracto las líneas directrices de unos Programas Integrados (obteniendo de otra parte el acuerdo de los restantes siete Estados para ello) pero no habían podido dar su compromiso para aplicar unos Programas concretos

(366).- Nos referimos al Consejo Europeo de Bruselas de Marzo de 1985 (Boletín de las CC. EE., 1985 - 3, p. 1.2.8). El Consejo aprobó los PIM en Julio de 1985.

que aún no habían sido elaborados (367), por ser un paso cronológico posterior. Con los contratos de programa se pretende pues que los Estados se comprometan y responsabilicen política y jurídicamente ante las instituciones comunitarias , la opinión pública y las mismas instituciones y entidades internas de llevar a cabo en efecto cada uno de los diversos PIM ; y ello, llevando a un terreno jurídico -los contratos de programa- las responsabilidades financieras y administrativas que asumen en las acciones concretas constitutivas de cada Programa Integrado. Y lo mismo cabe decir con respecto a las responsabilidades asumidas por la Comisión hacia los Estados y las instituciones europeas y la opinión pública, en general . Como luego veremos, las autoridades subestatales no asumen un tipo de responsabilidad ante la CE comparable a la del Estado, aunque sí una serie de obligaciones (más o menos directas, ante la Comisión, en atención al caso) en virtud de estos contratos .

(367).- El artículo 5 del reglamento preve que antes del final de 1986 los Estados presentarían los diferentes PIM a la Comisión, para ser cofinanciados por la Comunidad si a la postre eran aprobados.

La finalidad, pues, de los contratos de programa es la de comprometer a las "partes interesadas" para garantizar la efectiva ejecución de cada PIM. Los compromisos que se asumen tendrán sus consecuencias en caso de incumplimiento: el Reglamento establece dos medidas penalizadoras (generales para todo contrato de programa) que la Comisión puede adoptar en el supuesto de que aprecie irregularidades o modificaciones importantes en los contratos de programa: en primer lugar, y tratándose de acciones financiadas por los Fondos estructurales, se sustituirá las disposiciones particulares del Reglamento por la regulación específica del Fondo, lo que es una referencia directa al art. 32 del Reglamento del FEDER y art. 6 del Reglamento referente a las funciones del FSE, que establecen ambas diversas medidas penalizadoras, en parecidos términos (suspensión, reducción de la ayuda, etc.). Por otra parte, de tratarse de una participación financiera comunitaria correspondiente a los recursos específicos, la Comisión podrá decidir la suspensión, reducción o supresión de tal participación financiera (368). En los contratos de programa se preve por otra parte un desarrollo de este procedimiento sancionador, ya que se establece la posibilidad de que el Estado en

cuestión, ante el señalamiento por la Comisión de una irregularidad o modificación importante, presente un pliego de descargos .

Esta configuración de la Comisión como órgano de control de los compromisos asumidos por las partes en los contratos de programa tiene otro punto de apoyo en el artículo 17 del reglamento : en efecto, la Comisión ha de ser informada continuamente sobre la ejecución de los PIM mediante documentos que los Estados le transmiten o ponen a su disposición. Por otra parte, La Comisión puede a iniciativa propia efectuar controles, cuyas modalidades serán asimismo establecidas en el contrato de programa, pero que en todo caso el Estado debe facilitar (369).

(368).- Art. 17, 4 del Reglamento relativo a los PIM.

(369).- Artículo 17, 1 y 2 . El segundo párrafo del art. 17, 2 especifica la forma que pueden revestir los controles : encuestas y verificaciones in situ, que son efectuadas por los representantes de las instancias

Otro factor que nos induce a pensar que los contratos de programa constituyen el concreto compromiso jurídico - formal de las partes para aplicar cada Programa Integrado concreto es el hecho de que la composición del Comité de Seguimiento tenga que figurar en el contrato de programa (370). Ciertamente, este Comité de seguimiento es mencionado por el Reglamento, pero sólo para establecer el origen (acuerdo Comisión - Estado, "mutual agreement") y la función (asistir al estado, autoridad regional o toda otra autoridad designada por el Estado para asegurar la ejecución del PIM concreto) (art. 9, 1) . Por ser un paso posterior el Reglamento no entra en más detalles (371) , ya que la composición de los Comités estará en función de las acciones a emprender (previamente establecidas en cada PIM) y de las reglas constitucionales

competentes del estado, acompañados de agentes de la Comisión, con el acuerdo del estado y a petición de la Comisión.

(370).- Anexo IV, punto a, del reglamento PIM.

y de organización administrativa de cada país. El contrato de programa, pues, al precisar la composición de este Comité, no lo está "institucionalizando" , ni tampoco lo crea (al nacer de un acuerdo entre el estado y la Comisión). Simplemente, por ser este Comité de seguimiento una pieza más del proceso de aplicación de cada PIM concreto, forma parte del compromiso formal que a nivel global se establece por las partes para ejecutar el Programa ; por otra parte, es jurídicamente necesaria su presencia en el contrato de programa al disponerlo así el Anexo IV del Reglamento, que establece el contenido obligatorio de estos contratos, según dispone el artículo 9, tercer párrafo .

Noe encontramos pues ante un dispositivo adicional al

(371).- Ya que , como el mismo Anexo IV señala " El contrato redactado para cada PIM una vez concluido su examen por la Comisión ...". Y ya hemos visto que los PIM habían de ser presentados para su examen antes de finales de 1986.

esquema de acciones que constituye cada PIM, cuyo objetivo es detallar el modo de aplicación del Programa Integrado en cuestión. Este dispositivo o contrato de programa constituye un compromiso jurídico -y no sólo político- de las partes para ejecutar el Programa Integrado de que se trate, compromiso cuya vigilancia y control corre a cargo de uno de los sujetos del contrato : la Comisión de las Comunidades Europeas.

La innovación de esta figura en el contexto comunitario parece evidente, ya que estos contratos se establecerán para aplicar unos específicos Programas Integrados que a su vez constituyen toda una primera experiencia de la Comunidad en el campo de la Política regional . Por otra parte, la introducción que expresamente efectúan de las entidades territoriales distintas del Estado (sobre todo en el caso de las regiones) en la actuación comunitaria regional , otorgándoles el rango de copartícipes del Estado y de la Comisión en la ejecución de esta política, le confieren un singular relieve. Los interrogantes que plantea su misma naturaleza , el carácter y obligatoriedad de los compromisos establecidos,

así como el tema de la responsabilidad asumida entre las partes en estos contratos, los trataremos posteriormente , tras analizar en concreto diversos contratos de programa.

B.- ASPECTOS DIFERENCIALES CON OTRAS FIGURAS AFINES DEL
DERECHO COMUNITARIO : LOS CONTRATOS DE PROGRAMA DEL
REGLAMENTO FEDER

Estimamos que esta figura de contratos aparece jurídicamente por vez primera en el campo de la Política Regional de la Comunidad Europea por la vía del Reglamento regulador del FEDER

No obstante, su necesidad ya había sido apuntada por la Comisión, mediante una Comunicación ; esta Comunicación, a la que ya por otra parte hemos hecho referencia, fué la relativa a el " Informe y Propuestas sobre los medios para incrementar la eficacia de los Fondos Estructurales de la Comunidad " (372).

(372).- COM (83) 501 Final, de 28 de Julio de 1983, citada

En este Informe ya había unas referencias explícitas a la necesidad de generalizar esta figura de actuación comunitaria. Efectivamente, recordemos que este Informe (consecuencia directa del mandato efectuado a la Comisión por el Consejo Europeo de Stuttgart) tenía como finalidad la de prospectar las vías mediante las cuales conseguir una mayor eficacia en las intervenciones comunitarias. En esta línea, y en orden a la mejora de la eficacia "propiamente comunitaria" , se indicaba que una de las condiciones generales de la eficacia era precisamente la introducción de la « condicionalidad » de las intervenciones comunitarias (calificada como uno de los elementos esenciales del Informe) (373).

Esta « condicionalidad » conllevaba al cabo la introducción de la figura de los contratos de programa. A esta conclusión llegaba la Comisión sirviéndose de la

(373).- COM (83) 501 Final , cit., página 6, punto 1. 1.

argumentación siguiente : al declararse insuficiente la simple verificación comunitaria de la conformidad de la acción con los objetivos y criterios de los reglamentos de base, y reconociéndose como imprescindible, por el contrario, la instauración de un diálogo Comisión - Estado concernido (diálogo cuyo objeto sería el de articular las prioridades comunitarias y nacionales para emprender una acción común), se concluye que la Comisión, precisamente por su responsabilidad en el interés comunitario, debe participar en la decisión para verificar a) si la acción es conforme con los objetivos específicos de la Comunidad, y b) si reúne las condiciones requeridas de eficacia .

Esta doble verificación sólo podrá ser posible, en opinión de la Comisión, si la intervención de la Comunidad se efectúa en el marco de la financiación por programas, cada vez que la naturaleza de la operación se preste a ello. Así, será de esta manera, en lugar de la vía de los proyectos individuales, como mejor se conseguirá hacer converger las prioridades comunitarias con las prioridades nacionales, organizando la acción común , ya sea en el

marco de contratos de programa entre la Comunidad y los Estados miembros afectados, o ya en el marco de estrategias comunes.

Vemos , pues, que, a los ojos de la Comisión, lo esencial en cualquier caso es que los Estados miembros acepten a la Comunidad como copartícipe en la acción de finalidad estructural.

Ya en referencia al Fondo concreto de finalidad regional, la Comisión en el Informe citado observa que la anterior medida genérica de introducción de este diálogo con los Estados por la vía de los contratos de programa, habrá de implantarse decididamente en el FEDER :

"Les interventions du FEDER, dans le cadre de ces missions prioritaires, prendront la forme de contrats de programmes réalisés en co-financement avec les Etats membres concernés.

Ces contrats de programmes porteront sur des programmes de développement ou de reconversion régionale ainsi que sur

des ensembles d'actions retenues en raison des priorités qui s'imposent à la Communauté du fait de la crise (par exemple reconversion sidérurgique), de l'évolution de l'agriculture ou qui ressortent des politiques communautaires notamment dans les domaines de l'énergie, de l'innovation, de l'environnement, des transports...."

(374)

(...)

" Dans tous les cas, l'intervention du FEDER doit être l'aboutissement d'un dialogue entre instances nationales et communautaires comportant évaluation ex-ante de l'intérêt communautaire et de l'efficacité économique du programme et débouchant sur un contrat de programme ."

(375).

Observamos pues al hilo de este Informe cómo la Comisión ya tenía en 1.983 la intención de introducir en la

(374).- Ibidem, pág. 16, punto 2.

(375).- Ibidem, pág. 17, punto 5.

PRC la figura de los contratos de programa.

Esta introducción jurídica de la figura tiene lugar efectivamente en 1984 mediante la reforma del Reglamento regulador del FEDER (376). No obstante, estimamos que el contrato de programa a que hace referencia el Reglamento FEDER y los contratos de programa en el marco legal PIM, son bien distintos.

Y es que, si bien es cierto que la misma idea de vincular a los Estados y a la Comunidad mediante un contrato para ejecutar un determinado programa de acción regional es la subyacente en el reglamento FEDER, existen de hecho (a pesar de la utilización de la misma terminología de " contratos de programa ") las siguientes diferencias :

- En primer lugar, los contratos de programa del reglamento FEDER son acordados entre la Comisión y los

(376).- En el artículo 13. Vid. Anexo III de nuestro trabajo.

Estados, mientras que en los contratos de programa - PIM pueden también intervenir las autoridades regionales o toda otra autoridad designada por el Estado.

- En segundo lugar, en el contexto del FEDER los mismos programas (comunitarios o nacionales de interés comunitario) son el contrato, mientras que en el reglamento relativo a los PIM los contratos de programa son un dispositivo adicional a los programas (integrados mediterráneos) (377).

(377).- Efectivamente, podemos ver cómo la adopción práctica de los primeros programas comunitarios no se sirvió de un contrato de programa tipo "PIM" -un dispositivo jurídico adicional y concreto, concertado entre las partes- para aplicarlos, sino de Decisiones de la Comisión individualizando para cada país un programa de intervención, programa que devenía por ello en contrato de programa. Así, el proceso de estos programas comunitarios fué el siguiente :

- Adopción de un programa comunitario mediante un Reglamento (Reglamento (CEE) Nº 3300/86 del Consejo, de 27

- En tercer lugar, el procedimiento de adopción

de octubre de 1986, por el que se establece un programa comunitario relativo al desarrollo de determinadas regiones desfavorecidas de la Comunidad mediante un mejor acceso a los servicios avanzados de telecomunicaciones (programa STAR), D. O. C. E. Nº L 305, de 31.10.1986, pp. 1 - 5 ; Reglamento (CEE) Nº 3301/86 del Consejo de 27 de octubre de 1986, por el que se establece un programa comunitario relativo al desarrollo de determinadas regiones desfavorecidas de la Comunidad mediante el aprovechamiento del potencial energético endógeno (programa VALOREN), en D. O. C. E. Nº L 305, de 31.10.1986, pp 6 - 10 ; Reglamento (CEE) por el que se establece un programa comunitario en favor de la reconversión de zonas siderúrgicas (programa RESIDER), en D. O. C. E. Nº L 33, de 5.2.1988, pp. 1 - 4 .

- Tras el Reglamento, cada país elabora su propio programa de intervención para el Programa Comunitario en cuestión y lo presenta a la Comisión.

- Seguidamente, la Comisión (tras consulta al Comité FEDER) adopta mediante Decisión el programa de intervención concreto para cada país, en orden a la ejecución del Programa Comunitario :

de cada uno de estos contratos es distinto, ya que

Decisiones de la Comisión 88/55, 56 , 57, 58, 59 60 y 61/CBB, de 22 de Octubre de 1987, aprobando el programa de intervención, respectivamente, para la ejecución en Grecia, España, Francia, Irlanda, Italia, Portugal y Reino Unido del Programa comunitario relativo al desarrollo de determinadas regiones desfavorecidas de la Comunidad mediante un mejor acceso a los servicios avanzados de telecomunicaciones (programa STAR), D. O. C. E. Nº L 30 de 2.2.1988, pp. 33 a 39 ; Decisiones de la Comisión 88/49, 50, 51, 52, 53 y 54 /CBB de 22 de Octubre de 1987, aprobando el programa de intervención, respectivamente, para la ejecución en España, Francia, Irlanda, Italia, Portugal y Reino Unido del Programa comunitario relativo al desarrollo de determinadas regiones desfavorecidas de la Comunidad mediante el aprovechamiento del potencial energético endógeno (programa VALOREN), en Ibidem, páginas 27 a 32 .

Estos programas de intervención aprobados mediante Decisión (aunque no publicados en cuanto programas) pasan a constituirse en los contratos de programa que menciona el FEDER .

Las Decisiones de la Comisión (las relativas a los programas de intervención para el Programa RESIDER no han

necesariamente los contratos de programa del FEDER han de

sido adoptadas en la fecha) presentan similares características que seguidamente pasamos a comentar.

Todos ellos presentan el mismo contenido (exceptuando cuantías de pagos) : art. 1 , adopción del programa de intervención, y vigencia del mismo (en el caso de los programas de intervención STAR y VALOREN, hasta el 31 de Octubre de 1991) ; art. 2 , importe de la contribución FEDER y compromisos presupuestarios ; art. 3 , previsión de sanciones (reducción o anulación de la contribución comunitaria) por parte de la Comisión, caso de incumplimiento . Creemos que es interesante transcribir el art. 1 de una de estas Decisiones (por ejemplo, la relativa a la aprobación del programa de intervención para la ejecución en España del programa VAOREN), ya que aleja toda duda existente sobre la similitud de los contratos de programa - PIM y los contratos de programa - FEDER :

" El programa de intervención para la ejecución en España del Programa Comunitario relativo al desarrollo de ciertas regiones desfavorecidas de la Comunidad mediante el aprovechamiento del potencial energético endógeno (programa VALORIN) , tal y como ha sido objeto de un acuerdo entre la Comisión de las Comunidades Europeas y el Reino de España, es aprobado y constituye el contrato de programa a que se refiere el apartado 1 del artículo 13 del Reglamento (CEE) nº 1787/84." (Reglamento FEDER)

seguir el procedimiento del artículo 40 de su Reglamento

"El citado programa terminará el 31 de octubre de 1991".

(D. O. C. E. cit. , pág. 27 ; el subrayado es nuestro).

Así pues, estableciendo un proceso paralelo con el de adopción previsto en el Reglamento PIM tendríamos que : en el caso de los PIM, los programas son elaborados por el Estado -en el nivel territorial pertinente- y presentados a la Comisión para su examen ; en el caso de los Programas Comunitarios , sucede de igual forma -si bien no se preve de forma expresa la participación subestatal- ; La Comisión examina el PIM, con arreglo a unos criterios fijados por el Reglamento , y los somete al particular procedimiento PIM de aprobación , en el caso de los Programas Comunitarios, la Comisión procede a consulta del Comité FEDER ; La Comisión, en el supuesto PIM, adopta mediante Decisión el Programa Integrado , y negocia con el Estado (y autoridades subestatales, eventualmente), aparte, un contrato de programa para aplicar el PIM correspondiente ; en el supuesto de los Programas Comunitarios, la Comisión , mediante Decisión, adapta tras negociación el programa de intervención del país concreto , programa que se constituye entonces en el contrato de programa ; tanto el Programa Integrado como el Programa de intervención no son publicados, pero la diferencia entre ellos es que el segundo es el contrato de

(que implica, por ejemplo, la consulta al comité de política regional del FEDER), mientras que los contratos de programa - PIM nacen de un acuerdo firmado por las partes, sin especial procedimiento a seguir.

~ En cuarto lugar, los contratos de programa de cada PIM se publicarán en el Diario Oficial de las Comunidades

programa, mientras que el primero no lo es : en el caso de los PIM, se requiere un instrumento diferente -el contrato de programa- que complementa al Programa Integrado.

Hemos por último de decir que, a pesar de ser este art. 13,1 del Reglamento FEDER igualmente aplicable para los programas comunitarios y para los nacionales de interés comunitario, el procedimiento de adopción de estos últimos sería ligeramente diferente, ya que en el caso de los Programas Nacionales de Interés Comunitario no haría falta un Reglamento de alcance comunitario, sino que el Programa sería presentado directamente por el Estado -siendo su norma de referencia el Reglamento FEDER , y no necesitando en consecuencia de una norma marco previa (la Comisión ya ha aprobado dos PNIC , vid. Boletín de las CC. EE., 1988-6, p. 2.1.156 ; sobre los PNIC, : P. CERVILLA, "El enfoque integrado en la CEE. Un ejemplo práctico : el PNIC de Asturias", en Boletín de Información sobre las CC.EE., Universidad de Oviedo, 1987, 10-11, pp. 38-50.

Europeas, no existiendo esta misma previsión para los contratos de programa - FEDER.

- Por último, los contratos de programa FEDER se refieren exclusivamente a los "programas comunitarios", y a los "programas nacionales de interés comunitario", mientras que los del Reglamento PIM se refieren a los "programas integrados", y no como categoría genérica, sino específicamente a estos programas integrados para las regiones mediterráneas. Tienen pues, estos últimos, una proyección más concreta.

Así pues, no podemos decir que los contratos de programa de uno y otro reglamento sean el mismo tipo de contrato, ya que tanto los sujetos como el objeto son diferentes. Mientras en el marco del FEDER nos hallamos ante unos Programas que adquieren una naturaleza contractual -no pudiendo ser parte en estos programas-contratos las regiones-, en el marco de los PIM estos Programas (los

integrados) no son objeto de contrato , sino que el contrato es un instrumento jurídico aparte que completa al Programa Integrado ; ello implica que en el FEDER no existe un dispositivo acordado entre las partes para aplicar los Programas (distinto de éstos), mientras que este dispositivo sí está previsto en el reglamento PIM (con el nombre de contratos de programa).

La diferencia esencial radica pues en que en el supuesto PIM los contratos de programa son un dispositivo jurídico - institucional de apoyo para la realización del programa en concreto . Este dispositivo no existe en el ámbito FEDER.

C. - PROBLEMATICA JURIDICA DE LOS CONTRATOS DE PROGRAMA

Analizaremos en este subapartado diversas cuestiones relacionadas con el origen y la naturaleza jurídica de estos contratos de programa . En primer lugar, estableceremos cuál es, en nuestra opinión, el paralelismo que puede establecerse entre estos contratos y otras figuras de derecho interno comparado, para así determinar los antecedentes más próximos y de características similares existentes en los derechos nacionales por referencia a este tipo de contratos.

Seguidamente estudiaremos las disposiciones concretas de un contrato de programa : el relativo al PIM Creta, primero que cronológicamente fué acordado ; su posterior comparación con los contratos de programa franceses nos permitirá establecer las principales diferencias existentes, y que van referidas a la participación de las entidades subestatales como partes

interesadas en estos últimos contratos. Asimismo, con el estudio de los contratos de Programa italianos recalcaremos la decisiva importancia concedida a las Regiones en la aplicación de los PIM. Estos análisis comparativos, a su vez, nos habilitarán de suficientes elementos de juicio para introducirnos en la problemática de la específica naturaleza jurídica de estos contratos de programa, estudio con el que pretendemos determinar el efectivo alcance jurídico que para las partes implica el haber firmado estos contratos, así como delimitar los particulares elementos conformantes de estos contratos en el contexto del derecho comunitario.

a).- CUESTIONES GENERALES. ORIGEN DE LOS CONTRATOS DE
PROGRAMA

El mismo término de "contratos de programa" fué primeramente acuñado por el derecho francés ; con él se hacía referencia a los acuerdos realizados entre el Estado y ciertas empresas de carácter público (378).

Con esta figura de los contratos de programa, lo que se pretende, básicamente, es la consecución por parte de

(378).- La iniciativa de esta acción hay que situarla en 1967, con el «Informe Nora» ; los primeros contratos de programa se firmaron a partir de 1969 con la S.N.C.F., Electricité de France y O.R.T.F., cf. Julián CAMPO SAINZ DE ROZAS , " La metodología de los contratos de programa ", en Presupuesto y Gasto Público, 1979, nº 1, páginas 79 - 84 . Siguiendo la evolución de los contratos "de empresa" o "de programa" franceses, Mariano PUERTO CELA, "Situación actual de los contratos-Programa", en Hacienda Pública Española , nºs 102/103, 1986, pp. 117 - 130.

una empresa (generalmente pública), de determinados objetivos económicos (incardinados a su vez en otros objetivos económicos sectoriales o nacionales), a cambio de un compromiso de contribución estatal . Se caracterizan por tanto como un medio de administración económica, a medio camino entre la planificación y la libertad de empresa (379).

(348).- " Los contratos de programa no son más que un instrumento de planificación de la actividad y gestión de la empresa pública en el marco general de la política económica del Gobierno " ; " permiten obtener la compatibilidad entre la necesaria autonomía de la empresa y los fines de la autoridad política, a la vez que integra la programación de la unidad empresarial con la programación sectorial y nacional", Julián CAMPO , loc. cit., páginas, respectivamente, 80 y 83. En el mismo sentido, PUERTO CELA , loc. cit., pp. 117-118 ; PUERTO subraya asimismo como finalidad de estos contratos en Francia el constituir un instrumento de control presupuestario y el servir de instrumento de planificación armonizadora entre los objetivos de política económica y los objetivos empresariales. En el caso español, entiende que fueron introducidos para "simplificar y hacer más eficaz la necesaria tutela del Estado sobre aquellas Empresas Públicas que, por diversos motivos, generaban en su