

En España también se ha hecho uso por la Administración de este tipo de contratos (380) , especialmente tras ser introducidos en nuestro Derecho por el art. 91 de la Ley General Presupuestaria , lo que les ofreció un marco de mayor solidez jurídica (381) . La idea motor de este tipo de contratación responde a la necesidad

actuación déficit de explotación que debían ser financiados (...) por los Presupuestos Generales del Estado", pág. 118.

(380).- Así, el Plan RENFE que cubría el período 1972-75 respondía en cierta medida a la filosofía de los contratos de programa, aun no pudiendo ser considerado al cabo como uno de estos contratos, cf. Julián CAMPO, loc. cit., pág. 77 .

(381).- Ley 11/1977, de 4 de Enero, General Presupuestaria, B. O. E. nº 7, de 8 de Enero de 1977 . El artículo 91 dispone lo siguiente :

1. *En los supuestos en que se estipulen convenios con el Estado que den lugar a regímenes especiales, tanto por las Sociedades estatales como por las demás que reciben subvenciones con cargo a los Presupuestos del Estado, no dejarán de establecerse las correspondientes cláusulas sobre las siguientes materias :*

a) *Hipótesis macroeconómicas y sectoriales que sirvan de base al acuerdo.*

de actuación concertada que en el campo del Derecho

b) *Objetivos de la política de personal, rentabilidad, productividad o reestructuración técnica de la explotación económica, así como métodos de evaluación de aquellos.*

c) *Aportaciones del Estado en sus distintas modalidades.*

d) *Medios a emplear para adaptar los objetivos acordados a las variaciones habidas en el respectivo entorno económico.*

e) *Control por el Ministerio de Hacienda de la ejecución del convenio y posterior explotación económica.*

2. *El control a que se refiere el párrafo 1 anterior no excluirá los que en cualquier caso correspondan a los respectivos Departamentos u Organismos autónomos en cuanto a las Sociedades estatales o Empresas que hayan suscrito el correspondiente convenio.*

3. *La suscripción del Convenio a que se refieren los apartados anteriores no excluirá la elaboración y ejecución del presupuesto de explotación regulado por el párrafo 4 del artículo 87 de esta Ley."*

Una O.M. del Ministerio de Economía y Hacienda de 23.04.1984 desarrolló este artículo dando instrucciones para que los Presupuestos Generales de 1985 contuviesen un Anexo que diese estructura a los contratos-Programa entre el Estado y las Empresas públicas (PUERTO, loc. cit., pág. 118).

Con base en este artículo de la LGP se firmaron los contratos de programa con RENFE para el período 1982 - 86 (R.D. legislativo de 27 de febrero de 1984, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 1986), y para el período 1988 - 1991, este último aprobado por el Consejo de Ministros

Administrativo surge en las últimas décadas (382).

de 8 de abril de 1988, El País, de 8.04.1988, pág. 53, y de 9.04.1988, página 47. Sobre las experiencias españolas más recientes (Hunosa, Metro de Madrid, etc.), y ofreciendo una evaluación de las mismas, PUERTO CELA, loc. cit., pp. 119 - 130.

Lo que si parece implicar el término es la celebración de convenios primordialmente con empresas de carácter publico, vid. Miguel SANCHEZ MORÓN, "Introducción al régimen jurídico de la empresa pública en España", en Revista de Administración Pública, nº 93, setiembre - diciembre 1980, pp. 67 - 128, en concreto, pág. 111 (PUERTO CELA enumera en este mismo sentido cuatro grupos de empresas donde han actuado en España los contratos de programa : las dedicadas a la prestación de un servicio público, las públicas y privadas mantenidas por razones sociales, regionales o estratégicas, las transferidas a las CC.AA., y las inversoras dependientes del Estado).

(382).- Sobre la actuación concertada de la Administración pública, puede verse : Javier SALAS HERNANDEZ, "El Régimen de Acción Concertada", en Revista de Administración Pública, nº 56, 1968, mayo - agosto, pp. 435 - 484 ; Martín BASSOLS COMA, "Consideraciones sobre los convenios de colaboración de la administración con los particulares para el fomento de actividades económicas privadas de interés público", en Revista de Administración Pública,

Sin embargo estos contratos de programa , al establecer

nº 82, Enero - abril 1977, pp. 61 - 111, en especial páginas 78 - 99 ; Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA - Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, Curso de Derecho Administrativo - I, cuarta edición, Civitas, Madrid, 1986 , pp. 617 - 627 . Estos últimos autores consideran que , junto a los contratos administrativos y a los contratos privados , una tercera forma de convenios Administración - administrados es precisamente la de los «conciertos de administración» ; esta técnica de administración comprendería a los conciertos económicos, contratos - programa, convenios fiscales, cuasicontratos,... todos ellos surgidos profusamente en los últimos años en el marco de la administración económica , porque "la negociación se ha convertido en un instrumento imprescindible en la tarea de administrar" (pág. 623); y "todo el sentido y toda la intención de las técnicas negociales que , un tanto vagamente , ha puesto en circulación la planificación económica se encuentra justamente en el deseo de abrir nuevos márgenes negociales a la Administración que permitan a ésta conseguir por vía de pacto nuevas adhesiones y colaboraciones voluntariamente prestadas" "Esta necesidad no sólo no ha remitido al quedar arrumbados por la crisis económica abierta en 1973 los entusiasmos desarrollistas que en los años precedentes impulsaron la aparición de estas fórmulas , sino que se han incrementado a causa de ella en la medida en que la búsqueda de respuestas válidas capaces de asegurar una salida exige imperiosamente ampliar

determinados vínculos entre el Estado y ciertas empresas públicas, escapan del ámbito de nuestro estudio comparativo, por pertenecer a un concreto marco económico nacional cuyas relaciones y elementos básicos en absoluto son trasladables a la institución de los contratos de programa de los PIM, ya que no se trata tanto de determinar objetivos económicos a alcanzar por una empresa inscritos a su vez en otros objetivos de alcance nacional, como a garantizar la efectiva ejecución de un programa de acciones concretas diseñadas y programadas de antemano en distintos niveles, comunitario, nacional y subestatal; en este sentido, la participación de las entidades territoriales subestatales en la confección y ejecución de los programas es inexistente en los contratos de programa de nuestra LGP.

Por ello pensamos que la comparación más apropiada, dentro de los diversos derechos internos, es la que podemos efectuar en el amplio campo de la política de Ordenación del Territorio (" Aménagement du Territoire ") francesa

la base de sustentación de la acción de gobierno" (pág. 622).

(383), donde se ha operado un interesante fenómeno de contractualización entre instancias públicas (y eventualmente privadas) como medio jurídico generalizado de actuación.

Esta referencia al Derecho francés es por otra parte obligada, si pensamos que la figura del contrato administrativo ha sido más desarrollada en este Derecho , lo cual sin duda ha influido decisivamente en el momento de contemplar la introducción de esta institución como instrumento jurídico de actuación administrativa en el campo de la Ordenación del Territorio, ámbito tradicionalmente incluido en el Derecho administrativo francés (384).

(383).- Comparando el estudio de la Ordenación del Territorio en Francia, y otros países , con España, vid. Fernando LÓPEZ RAMÓN, " Planificación Territorial ", en Revista de Administración Pública nº 114, setiembre - Diciembre 1987, pp. 127 - 177.

Es a partir de 1982 cuando en Francia se institucionaliza la contractualización como método generalizado de actuación regional (385) . Para

(384).- La teoría de los contratos administrativos sólo es conocida por los sistemas de Derecho Administrativo francés, español, belga, el de algunos países americanos y el de otros africanos de ascendencia francesa. Los ordenamientos jurídicos de tradición anglosajona y germánica no conocen la institución del contrato administrativo, por lo que se reserva precisamente para estas figuras de "conciertos de administración" el nombre de "contratos de derecho público", cf. E. GARCÍA DE ENTERRÍA - T.R. FERNÁNDEZ, op. cit., Pág. 625.

(385).- Sobre la filosofía de la contractualización en Francia, y las dudas que ha planteado su instauración, puede verse: Claude LACOUR - Jean DUMAS, "Politique contractuelle et planification décentralisée: harmonie nécessaire ou conflits permanents", en Revue économique du Sud - Ouest, nº 1, 1983, páginas 3 a 69. Estos autores plantean la necesidad de oponer, frente al tradicional, un nuevo modelo de "developpement par le bas", que comprendería los siguientes caracteres: a).- los tipos de desarrollo deben adaptarse a cada

LAUBADÈRE,

" L'emploi du contrat comme moyen de la politique d'aménagement du territoire correspond à la tendance générale de l'administration économique vers la « contractualisation » " (386).

territorio ; b) el desarrollo debe ser global, teniendo en cuenta las potencialidades, medios y necesidades específicas de cada territorio ; c) se trata en consecuencia de un desarrollo endógeno ; d) los territorios deben negociar con el Estado y las demás instituciones, lo que les permitira asegurar su desarrollo, integrado en un conjunto (pág. 12).

(386).- André de LAUBADÈRE, Traité de Droit Administratif, Tome 2, 3^{me} édition par Jean-Claude VENEZIA - Yves GAUDEMET, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1986, pág. 467. Para LACOUR y DUMAS, " La généralization de la politique contractuelle correspond à la mise en oeuvre politique d'un projet global de réforme de l'Etat en même temps qu'elle offre de

Nuestra particular comparación irá referida a los Contratos de Plan , y más en particular, a los Contratos de Plan Estado - Región, cuyo marco jurídico es el de la ley de 29 de julio de 1982 (387). Esta ley preveía la elaboración de "Planes de la Nación" , y de " Planes de las

nouvelles perspectives techniques à l'élaboration de choix toujours plus complexes en élargissant les modes de prises de décision", loc. cit., pág. 26. Parece claro en cualquier caso el vínculo entre reforma de la organización territorial francesa y el establecimiento generalizado de la contratación para la ejecución de los diversos planes de ordenación del territorio.

(387).- Loi nº 82-653 portant réforme de la planification, J. O. R. F., de 30.07.1982, pp. 2441 a 2443. El procedimiento de elaboración de los contratos fué objeto del Decreto 83-32 de 21 de Enero de 1983 (J. O. R. F. , de 23 de Enero de 1983) , completado con la circular de 25.04.83, dirigida a los Comisarios de la República sobre "Las relaciones contractuales entre el Estado y las regiones en el marco del IX Plan" . Esta reforma de la planificación pivotaba sobre los siguientes principios de

Regiones" ; asimismo la ley preveía la posibilidad de elaborar contratos de plan entre el Estado y diversas instancias , entre ellas las regiones (388).

base : la planificación se establece como nacional, democrática y contractual ; debe ser descentralizada ; debe ser continua (objeto de seguimiento y control) ; la planificación debe asegurar por último ciertos servicios indispensables para las administraciones y las actividades productivas.

Sobre el particular, puede consultarse : Joseph LAJUGIE, 'La Politique française de Développement Régional et d'Aménagement du Territoire', en Joseph LAJUGIE, Pierre DELFAUD, Claude LACOUR, Espace Regional et Aménagement du territoire , Deuxième édition, Dalloz, Paris, 1985, pp. 167-476, concretamente páginas 353 - 364 ; LAUBADÈRE, op. cit., páginas 464 - 468 (sobre los antecedentes de esta Ley de reforma de la planificación, páginas 465 - 467) ; Xavier GREFFE, "Le Plan : Comment le Faire ? ", en Inter Régions (Les Cahiers de l'expansion régionale) , nº 32, Juillet 1982, pp. 1 - 8, concretamente en las páginas 3, 6 y 7 ; C. LACOUR - J. DUMAS, loc. cit., en especial, pp. 27 - 31 ; refiriéndose al empleo del contrato como medio jurídico de relación entre las diferentes instancias administrativas, estos autores señalan que : " En partant de la double légitimité

Los caracteres básicos de estos contratos de plan

territoriale -nationales et régionale- en terme de planification, on aboutit à distinguer, en les séparant nettement, deux sources d'élaboration (...), ce qui est à la base -au moins théorique- de la notion de contrat liant bilatéralement le Plan de la Nation à celui de chaque région", (página 27).

(388).- "L'Etat peut conclure avec les collectivités territoriales, les régions, les entreprises publiques ou privées et éventuellement d'autres personnes morales, des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires" (art. 11, 1 de la Ley 82-653) ; "Le contrat de plan conclu entre l'Etat et la région définit les actions que l'Etat et la région s'engagent à mener conjointement par voie contractuelle pendant la durée du plan. Il précise les conditions de conclusion ultérieure de ces contrats " (art. 11, 3). Para Joseph LAJUGIE, "Cette insertion de la contractualisation dans le processus de planification est, certainement, l'un des apports les plus positifs de la réforme . Sur le plan des principes, elle est un moyen de pousser plus loin la démocratisation du plan. Au delà des normes de la démocratie politique (...), elle permet de trouver, entre

Estado - Región serían los siguientes : de una parte se trataría en cualquier caso de programas de acción concretos; de otra parte, estos contratos reflejarían una convergencia de estrategias económicas Estado - Región ; por último, la convergencia de estrategias estaría adaptada a las especificidades regionales.

El contenido de las acciones que por norma general se presentan en estos contratos podría introducirse en algunas de estas categorías : modernización de actividades productivas ; formación científica y técnica ; acción social y cultural ; ordenación del territorio y desarrollo local (389).

les forces économiques et sociales en présence, les termes d'un compromis social qui assure le progrès commun. Pratiquement, par ailleurs, les contrats de plan répondent à la double nécessité de donner un contenu au principe de l'élaboration collective du plan et un moyen juridique d'exécution conjointe à l'ensemble des Plans ", en Espace Régional ...cit., página 339.

(389).- Sobre los presupuestos y funciones de las

Por último, hemos de decir que la experiencia francesa anterior a estos contratos de plan Estado - Región había ya conocido los contratos Estado - colectividades locales, y los "contrats de pays", de ámbito rural (relativos a comarcas, cantones, etc.). Existe por lo demás actualmente otros tipos de contratos entre entidades territoriales, como los contratos Región - Departamento, y los contratos Región - Municipios (390).

Regiones, desde un punto de vista económico, vid. André PIATIER, "La Région, receptrice de fonctions nouvelles", en Revue d'Economie Régionale et Urbaine, nº 1, 1986, pp. 61 - 80.

(390).- A este último respecto, vid. Gérard MERAND, "La procédure des contrats régionaux", en Bernard GUESNER (dir.), Développement local et décentralisation, Anthropos, Paris, 1986, pp. 175 - 187, donde se constata la existencia de una mayor fidelidad al Esquema Director Regional en aquellas zonas sometidas a la política contractual (cf. pág. 184), si bien el trabajo va referido al concreto marco de Ile de France . La celebración de contratos regionales por parte de la región con los Departamentos y los Municipios está prevista en el art. 16, 2 de la Ley 82-653 .

Encontramos así en el derecho francés esta figura de los contratos de Plan Estado - Región (391), que tiene algunos rasgos similares a los contratos de programa que introduce en el derecho comunitario el Reglamento regulador de los PIM .

Efectivamente, entre las similitudes, podemos destacar :

- la existencia previa de un Plan Nacional y de otro Regional, los cuales se coordinan a través de los contratos de Plan (en los contratos de Programa PIM existe un Programa Integrado previo, que es precisamente el que se intenta ejecutar).

- En la confección de los programas regionales existe una amplia base de consulta a nivel regional (392), al igual que en el supuesto PIM los programas son

(391).- P. DELFAUD da referencia de los contratos de programa italianos celebrados entre la Cassa per il Mezzogiorno, el Estado, las Regiones o las colectividades

elaborados en el plano regional o subestatal pertinente.

- En la negociación de los contratos de Plan Estado - Región intervienen diversas instancias de supervisión de la administración central (393), al igual que los Programas Integrados presentados por los Estados han de ser examinados por la Comisión para que, tras el visto bueno de ésta, pasen a conformarse como "proyectos PIM" .

locales, como experiencia concomitante a la de los Contratos de Plan franceses, en LAJUGIE - DELFAUD - LACOUR, Espace Régional et aménagement cit., pág. 563.

(392).- Se hace necesario para los Consejos regionales la consulta al Comité económico y social regional, así como a las fuerzas económicas de la región, cf. LAJUGIE - DELFAUD - LACOUR, op. cit., páginas 340-341

(393).- En la fase de preparación interviene el «Etablissement Public Régional», mientras que en la fase de elaboración lo hace el «Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire», cf. LAJUGIE - DELFAUD - LACOUR, op. cit. pp. 353 - 354. Sobre la primera experiencia de esta negociación, vid. LAJUGIE..., Ibidem. pág. 354, así como en general para esta fase de negociación, LACOUR - DUMAS, loc. cit. pp. 27 - 31

- los vínculos que se establecen para las partes en estos Contratos de Plan son de carácter jurídico (al ser un contrato de derecho público), al igual que, como luego veremos, lo son los que vinculan a las partes interesadas de los contratos de programa PIM.

Las diferencias básicas, son naturalmente, la intervención de una Organización Internacional, la CE, en los contratos de programa PIM como parte interesada, y la conexión con un marco jurídico determinado : el Reglamento PIM, en primera instancia (que determina un muy particular procedimiento de adopción y seguimiento en la ejecución), y secundariamente, con la legislación de finalidad regional, y la de los fondos estructurales comunitarios .

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

Pasando ahora a analizar un contrato de programa ya acordado por la Comisión de las Comunidades Europeas, escogeremos el primero que cronológicamente se estableció para el PIM que, cumplido ya todos los requisitos exigidos por el Reglamento, fué el primero en ser adoptado y que se encuentra ya en período de implantación ; se trataría del PIM relativo a la isla de Creta (Grecia) .

El Programa Integrado Mediterráneo Creta fué aprobado por la Comisión el 20 de Agosto de 1986, mediante Decisión, según preceptúa, como hemos visto, el Reglamento regulador de los PIM, en su artículo 7 (394)

(294).- Decisión (86/477/CEE) de la Comisión de 20 de

Analizaremos en primer lugar la Decisión que adopta el PIM, para luego pasar a estudiar el contrato de Programa acordado para llevar a cabo este PIM .

La Decisión de la Comisión , tras hacer referencia al Tratado CEE genéricamente, y al Reglamento regulador de los PIM, relata en los considerandos que, efectivamente, la República Helénica presentó a la Comisión un PIM para Creta; este PIM fue llevado por la Comisión al Comité Consultivo para los PIM, que emitió tras su examen un dictamen favorable (395).

Este dato de la motivación, conjuntamente con el artículo 5 de la Decisión, que señala que " *La destinataria de la presente Decisión será la República Helénica* ", nos llevan a la conclusión de encontrarnos ante una

Agosto de 1986, por el que se aprueba un Programa Integrado Mediterráneo para la isla de Creta (Grecia), en D. O. C. E., Nº L 282 , de 3 de Octubre de 1.986, página 21.

Decisión de las recogidas en el art. 189 TCEE, obligatoria en todos sus elementos para Grecia, y sometida por tanto al control de legalidad previsto en el art. 173 TCEE (396).

La Decisión contiene cinco artículos que detallaremos a continuación . El artículo 1 dispone que efectivamente se aprueba este PIM, aunque se establece que : " *Se aprueba el PIM Creta, tal como fué modificado posteriormente previo examen por la Comisión y tras consulta al Comité Consultivo de los PIM, en la versión sometida a la Comisión el 12 de Noviembre de 1985* " . Nos llama la atención el hecho de

(395).- Hay otras referencia a la compatibilidad con las disposiciones del FEOGA - Orientación (en el sentido de que el PIM Creta preve medidas que constituyen un programa de acción específico, según lo ya establecido mediante Reglamento en el marco de este Fondo), así como unas referencias a futuras decisiones para, por etapas sucesivas, ir aprobando la Comunidad la contribución financiera de este PIM.

(396).- G. ISAAC estima que la ausencia de destinatarios es lo que diferencia una *Beschlüsse* o Decisión sui generis de las del 189 TCEE, cf. op. cit., pág. 150. Hemos de considerar además que la Decisión ha sido publicada en la serie L del D.O.C.E.

que esta versión del PIM Creta de 12 de Noviembre de 1985 a la que se hace referencia no ha sido publicada en el D. O. C. E. , por lo que no parece tener otro sentido que la de confirmar en niveles administrativos internos (comunitarios y nacionales griegos) cuál de las distintas redacciones de este PIM ha sido la considerada como válida ; estimamos sin embargo que esta referencia a uno de los borradores negociados y discutidos del PIM Creta debía haberse acompañado con la publicación del mismo PIM, que podía haberse efectuado en un Anexo de la Decisión (397). Se alude también al programa financiero de este

(397).- Sin duda, la considerable extensión de los Programas Integrados influyó en la no publicación de los mismos . Hemos de considerar, por otra parte, que en materia de PRC no se suele hacer público el contenido material de los programas nacionales -así, por ejemplo, el caso citado de los Programas comunitarios STAR y VALOREN, cuyos programas de intervención nacionales no se publicaron en el D. O. C. E. , ya que solamente llegaron a publicarse las respectivas Decisiones que aprobaban dichos programas de intervención, vid. *supra*, nuestra nota (377).

PIM, donde se detallan las contribuciones de los distintos Fondos comunitarios, aunque, al igual que sucede con el mismo PIM - la versión de 12 de noviembre de 1985 - , este no se haga público.

La Decisión señala por otra parte que la duración de este PIM abarcará el periodo comprendido entre el 13 de Noviembre de 1985 y el 12 de Noviembre de 1992 (siete años exactos, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 1 del Reglamento PIM, que señalaba una duración máxima de los Programas de este número de años) . Tras hacer un cálculo total del montante de la contribución comunitaria (398), se detalla la cantidad que se entrega en un primer tramo (399). La posibilidad de pagos anticipados por parte de los Fondos o de la línea presupuestaria especial que financien conjuntamente una acción o medida en el marco de

(398).- En total, el desembolso comunitario ascenderá a 228.400.000 ECUS, de los cuales podrán proceder de la línea presupuestaria especial 102.500.000 ECUS, como máximo (artículo 2 de la Decisión).

este PIM Creta, también se halla prevista.

Vemos pues que, en resumen, mediante esta Decisión la Comisión aprueba el PIM Creta definitivamente, así como establece el primer tramo de la contribución comunitaria al señalado PIM.

Esta Decisión fué completada con el establecimiento de un Contrato de Programa para la aplicación del PIM Creta, acordado entre la Comisión y la República Helénica y publicado en el D. O. C. E. , tal y como exige el artículo

(399).- El primer tramo que se entrega para este PIM mediante la Decisión en estudio, corresponde a la línea presupuestaria especial, y asciende a 15.472.000 ECUS (en virtud de los artículos del Reglamento regulador de los PIM 11, 2 - que señala la creación de la Línea presupuestaria especial - y 15, 2 - que establece que los compromisos de pago de la línea presupuestaria especial se harán por tramos, siendo el primero de ellos efectuado "inmediatamente después de la adopción por la Comisión de la decisión de contribución") (artículo 3 de la Decisión).

9 , último párrafo , del Reglamento regulador de los PIM
(400).

El contrato de Programa publicado en el D. O. C. E.
presenta un desarrollo muy detallado, e incluye dos Anexos,
relativos a "La composición del Comité de Seguimiento del
PIM Creta", y a las "Previsiones financieras" de este
PIM.

El Contrato de Programa no presenta ninguna referencia
a procedimiento alguno de adopción del contrato, así como,
lógicamente, no existe tampoco cita alguna de la base
jurídica utilizada ni considerandos previos; simplemente,
se nos habla de un "Contrato de Programa entre la Comisión
de las Comunidades Europeas y la República helénica,
denominadas en lo sucesivo «las partes interesadas», que
han acordado lo siguiente :", siguiéndose el contenido del

(400).- D. O. C. E., nº C 35 de 13 de Febrero de 1987,
páginas 2 - 7

contrato de programa, que está dividido en nueve Títulos y 25 artículos (401).

Optaremos por ofrecer una visión de los principales puntos que nos presenta este contrato, en lugar de dar una extensa referencia descriptiva del mismo.

Así, señalaremos que el Título I (que consta de un solo artículo) , es el marco general de este contrato, ya que,

- es el lugar donde el documento jurídico se califica a sí mismo : *"El presente contrato constituye un*

(401).- Los Títulos son los siguientes : "Ejecución conjunta del Programa Integrado Mediterráneo para la isla de Creta" (Título I) ; "Procedimiento de coordinación y de movilización" (Título II) ; "Financiación comunitaria y nacional" (Título III) ; "Operaciones de apreciación, de evaluación y de control más general" (Título IV) ; "Información para obtener contribuciones comunitarias" (Título V) ; "Respeto de las Políticas comunitarias" (Título VI) ; "Beneficiarios de los pagos concedidos por la Comisión" (Título VII) ; "Condiciones relativas a la adopción de cláusulas adicionales al contrato" (Título VIII) ; "Disposición final" (Título IX).

contrato de programa con arreglo al art. 9 del Reglamento (CEE) nº 2088/85" . Subrayemos que en primer lugar se acude para definir el documento a la categoría genérica de «contrato», para después pasar a especificar el especial tipo de contrato de que se trata , con arreglo al Reglamento regulador de los PIM : de esta forma, el «contrato de programa» en presencia sería una de las formas específicas que puede adoptar el contrato como categoría genérica. Asimismo, con la redacción referida de este artículo, queda fuera de toda duda el nexo de este tipo de contratos con el Reglamento regulador de los PIM, a efectos de su calificación o análisis de su naturaleza, ya que la referencia al Reglamento PIM es esencial para su misma definición.

- por otra parte, este Título I es también el lugar donde se determina la vigencia del Contrato : (*"Entrará en vigor el 2 de septiembre de 1986 y expirará en el momento de la conclusión del PIM Creta"* . A este último respecto hemos de decir que aunque el tiempo máximo de duración de un Programa es de siete años, según dispone el mismo reglamento relativo a los PIM en su artículo 1, y que aunque la Decisión de aprobación de este PIM se ajustaba a esta duración, el límite queda establecido para el tiempo

de intervención o de ayuda comunitaria, pero no para el efectivo término de la totalidad de las acciones o medidas que integran el PIM, ya que éstas pueden prolongarse más allá del tiempo señalado de compromisos comunitarios de ayudas o préstamos .

- De igual forma, la finalidad del contrato queda explicitada en este mismo artículo 1, segundo párrafo :
"En el marco del presente contrato, las partes interesadas acuerdan una acción conjunta con el fin de garantizar la adecuada ejecución del PIM Creta". Esta acción conjunta que reviste la forma de un contrato de programa tiene una serie de objetivos , en el marco siempre insoslayable de la implantación del citado PIM. Los objetivos son los siguientes :

* asegurar mediante una buena organización administrativa a todos los niveles la eficacia de las iniciativas de ejecución del PIM.

* coordinar todas las administraciones involucradas y los órganos representativos de los beneficiarios.

* gestionar eficazmente las ayudas nacionales y comunitarias previstas.

* proporcionar una información fiable y rápida a las partes interesadas.

* asegurar el cumplimiento de las políticas comunitarias (y en particular, los objetivos de la PAC y en materia de licitaciones y adjudicación de contratos).

Para la eficaz consecución de estos objetivos, el contrato de programa preve una muy variada serie de obligaciones para las partes. Hemos de decir en este sentido que el aparato institucional ad hoc previsto para llevar a cabo el PIM Creta es tremendamente complejo, en virtud de la necesaria imbricación que se plantea para las administraciones comunitaria y nacional griega (y ésta, a su vez, en varios niveles).

Sin embargo, hemos de poner de relieve el hecho de que, independientemente de que el aparato institucional previsto se encargue en la práctica de la correcta ejecución del PIM, sobre el papel existirá un único responsable de las instancias griegas ante la Comunidad

Europea : el Ministro de Economía Nacional ; efectivamente, según el art. 2, 1 :

"La República Helénica designará al ministro de Economía Nacional como persona responsable de la buena ejecución del PIM Creta".

Lo cual implica que, a efectos de la Administración griega, la responsabilidad asumida por las obligaciones derivadas del contrato recae sobre un miembro del Gobierno, es decir, un representante de la Administración central del Estado.

De hecho, el Comité de seguimiento tiene como función asistir al Ministro de Economía Nacional (art. 2, 1 , segundo); por otra parte, entre las funciones del ministro está la de adoptar las pertinentes medidas de coordinación a nivel nacional, y entre ellas, la de constituir un Comité interministerial (art. 2, 1, tercero).

En la práctica, como antes referíamos, existirá un Comité específicamente establecido por el contrato de programa para asegurar sobre el terreno la correcta aplicación de este concreto PIM Creta (ya que, como luego veremos, el mismo ministro de Economía Nacional es el responsable de la correcta ejecución de todos los PIM

griegos , y por consiguiente, de todas las obligaciones derivadas de los contratos de programa griegos).

Así, en cumplimiento de lo establecido en el art. 9, 1 y en el Anexo IV, a) del Reglamento regulador de los PIM, se crea un órgano administrativo (402) para garantizar la

(402).- El art. 9,1 establece que "La Comisión y los Estados miembros interesados crearán de común acuerdo un Comité de seguimiento para cada PIM" (la redacción inglesa : "For each IMP, a Monitoring Committee shall be set up by mutual agreement between the Commission and the Member State concerned", que , aparte de utilizar una expresión en futuro muy parecida a la castellana, despeja cualquier duda que pudiera existir sobre el número de "Estados interesados", que, de común acuerdo con la Comisión, establecen para cada PIM un Comité de seguimiento -quedando en consecuencia reducido al solo Estado concernido por el PIM). Esta utilización del verbo "crear" en futuro, conjuntamente con la referencia al "común acuerdo" (además del hecho de que sólo cabrá considerar que se habla de ejecutar un PIM cuando éste ha sido ya adoptado por la Comisión, tras el procedimiento del Comité consultivo previsto), nos remiten a la creación y establecimiento del Comité de seguimiento , con posterioridad a la entrada en vigor del Reglamento PIM, y en el contrato de programa elaborado para cada PIM ; efectivamente, aunque el "común acuerdo" haya podido

correcta ejecución del PIM : este órgano es el Comité de seguimiento del PIM Creta, que aunque, como hemos dicho, tiene como función la de asistir al Ministro de Economía Nacional, nosotros entendemos que es la instancia real de gestión, seguimiento, ejecución y garantía, del PIM (403).

tener lugar previamente a la firma del contrato de programa, únicamente podrá considerarse que jurídicamente este Comité (previsto en el Reglamento con carácter abstracto) nace cuando el contrato es firmado por las partes , y, en consecuencia vincula a las mismas, ya que será entonces cuando el "común acuerdo" tenga una relevancia desde un punto de vista jurídico, por lo que debemos rechazar que este "común acuerdo" pueda dar origen al Comité con anterioridad a la firma del contrato (consideremos además que el Comité es previsto por el Reglamento únicamente como un elemento de apoyo para la ejecución del PIM, ejecución que, globalmente, requiere un contrato de programa : art. 9, 1, en conexión con el 9, 2 , y anexo IV, a).

(403).- Artículo 2,1, primer y segundo párrafo, del Contrato de Programa.

Hemos nuevamente de lamentar la ausencia de publicación del Programa Integrado Creta (como antes señaláramos) , ya que las referencias a lo largo del contrato al Programa aprobado por la Comisión son continuas (recordemos que solamente se publicó la Decisión de aprobación del Programa, pero no el Programa en sí) ; en concreto, la delimitación de las competencias concretas de este Comité de seguimiento del PIM Creta son remitidas al PIM aprobado, de la siguiente forma : *"Las tareas y competencias de dicho Comité, así como cualquier otra tarea que pudieran confiarle las partes interesadas, se definen en el apartado 53 del Capítulo 5 del PIM Creta"* (404), con lo que en la práctica, el fin de información pública que persigue la publicación de este contrato de programa en el D. O. C. E. -y que fué, como vimos, la finalidad perseguida por el Parlamento Europeo con su enmienda- queda muy mermado, al no conocerse el contenido concreto del PIM Creta.

(404).- Artículo 2, 1, segundo párrafo, del Contrato de Programa.

La composición de este Comité de seguimiento del PIM viene detallada en el Anexo I del Contrato de Programa (405) ; podemos decir que en conjunto hay una representación razonable de todas las instancias (públicas y privadas griegas y de las distintas instituciones comunitarias) que participan en la ejecución del PIM Creta, estando además abierta a la posibilidad de integrar

(405).- Los integrantes del Comité de Seguimiento del PIM Creta, son con carácter permanente : el Presidente (el Prefecto de Iraklion) ; el Secretario (del servicio regional del ministerio de Economía Nacional de Cretas) ; otros 3 Prefectos de la isla ; un representante de la Unión local de municipalidades ; un representante de las Cámaras de Comercio ; un representante de las Cámaras técnicas ; un representante de la Unión de cooperativas agrícolas ; los seis responsables del seguimiento de cada subprograma que componen el PIM Creta ; el responsable de las operaciones de apreciación ; un máximo de tres personas nombradas por las autoridades helénicas ; un máximo de tres representantes de la Comisión ; finalmente, un representante del Banco Europeo de Inversiones .

en dicho Comité a miembros facultativos (406).

Veamos a continuación cómo, en la práctica, se hace gravitar toda la ejecución de este PIM Creta sobre el Comité de Seguimiento que venimos estudiando . El Contrato de Programa atribuye, efectivamente, a este comité las siguientes funciones : a) .- acoger en su seno a las importantes figuras del Presidente, de los prefectos da Departamento, de los responsables del seguimiento de cada uno de los seis subprogramas que integran el PIM Creta , del Secretario del Comité y de la persona encargada de la

(406).- Los miembros que facultativamente pueden integrarse en el Comité lo harán por invitación del Presidente del Comité o a petición de la Comisión , siempre que los miembros permanentes del Comité de seguimiento no puedan garantizar de forma satisfactoria la representación de las siguientes instancias : servicios públicos, agencias y organismos interesados ; estos representantes podrán asistir a las reuniones del Comité de seguimiento cuando se discuta la adopción de determinadas medidas.

apreciación dentro del Comité ; todos ellos, excepto el último, son obligatoriamente miembros de la administración griega (407) . b) las obligaciones que incumben a los responsables del seguimiento (entre otras, establecer cada tres meses un estado financiero de previsiones, y cada seis meses, un estado de realización del subprograma), a la persona responsable de la apreciación (entre otras, realizar un informe anual de apreciación, que incluirá Dictámenes sobre los progresos y las posibles modificaciones a realizar), teniendo todos estos informes por destino precisamente el Comité de seguimiento , además de las obligaciones establecidas , especialmente para el Presidente, Secretario y Prefectos (408) . c) El examen que habrá de realizar el Comité de los proyectos de inversiones del Gobierno griego, así como otras labores de vigilancia (409) .

(407).- Dentro del Título II ("Procedimiento de coordinación y de movilización"), concretamente en los artículo 3, 4, 5, 6 y 7.

Al lado de este Comité de Seguimiento, o si se quiere, actuando conjuntamente con él, existen otra serie de instituciones y de obligaciones para ciertos niveles administrativos, bajo el rótulo todo ello de "Procedimiento de coordinación y de movilización" (ya previsto en el Reglamento regulador de los PIM, en el artículo 6 y en el Anexo IV letra b, aunque sólo estableciendo su futura existencia, sin particular especificación de su significado). Este Procedimiento de coordinación incluye, amén del referido Comité de Seguimiento : a) Al Ministro de Economía Nacional, responsable final de la ejecución del PIM ; b) Un Comité interministerial, (cuyas funciones son nuevamente

(406).- Dentro del Título IV del Contrato de Programa ("Operaciones de apreciación, de evaluación y de control más general"), en concreto y esencialmente los artículos 12, 13, 14 y 15.

(409).- Dentro del Título VI ("Respeto de las Políticas Comunitarias"), en concreto hacemos referencia al artículo 21.

remitidas al PIM Creta de contenido material no publicado), entre otras medidas administrativas de coordinación a nivel nacional. c) Las disposiciones de coordinación necesarias a nivel comunitario que establecen la Comisión y el Banco Europeo de Inversiones. e) Las disposiciones necesarias que adopten los Prefectos de Departamento . f) las relaciones de los responsables de seguimiento de los subprogramas con las diversas instancias de la administración griega (410).

No seguiremos dando cuenta de todo lo establecido en el presente Contrato de Programa . Bastará con que subrayemos las siguientes ideas como resumen de este Contrato : la ya referida complejidad interinstitucional para ejecutar el PIM (si bien la responsabilidad última del cumplimiento del contrato recae, de parte griega, en el Ministro de Economía Nacional), los rigidos controles que se establecen , la potenciación de la publicidad y la

(410).- Todo ello dentro del Título II del Contrato de Programa, ya mencionado.

posibilidad de corregir sobre la marcha la ejecución el Programa Integrado.

Aparte de ello, hay finalmente una cláusula que consideramos fundamental ; se trata de la Disposición final del Contrato de Programa, que consiste en un único artículo, y que establece :

"Artículo 25

Toda discrepancia relativa a la interpretación, validez o ejecución del presente contrato será sometida al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ."

La atribución de competencia realizada al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas pensamos que se ha efectuado en virtud de lo previsto en el artículo 181 TCEE, cuando señala que ,

" El Tribunal de Justicia será competente para juzgar en virtud de una cláusula compromisoria contenida en un contrato de Derecho público o de Derecho privado celebrado por la Comunidad o por su cuenta".

Sobre esta cláusula compromisoria habremos de volver más adelante, cuando estudiemos la específica naturaleza de estos contratos de programa - PIM , al objeto de analizarla con más detenimiento y con mayores elementos comparativos, ya que es , en nuestra opinión, una de las claves jurídicas para la comprensión de este tipo de contratos.

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

Los contratos de programa relativos a los PIM franceses ya aprobados (411) presentan algunas

(411).- Publicados conjuntamente con las Decisiones de aprobación de los correspondientes PIM, al igual que ocurriera con el relativo al PIM Creta anteriormente analizado ; Decisión de la Comisión por la que se aprueba un Programa integrado mediterráneo para la región Mediodía-Pirineos, D. O. C. E. L 12 de 16.1.1988, página 45 (contrato de programa, pp. 46 - 52); Decisión de la Comisión por la que se aprueba un Programa integrado mediterráneo para la región Languedoc-Rosellón, en D. O. C. E. L 12 de 16.1.1988, páginas 35-36 (contrato de programa, pp. 37 - 44); Decisión de la Comisión por la que se aprueba un Programa integrado mediterráneo para el departamento del Ardèche, en D. O. C. E. L 21 de 27.1.88, páginas 28-29 (contrato de programa, pp 30 - 36); Decisión de la Comisión por la que se aprueba un

características especiales por relación al contrato de programa para el PIM Creta comentado que merecen el que seguidamente las pasemos a comentar.

En primer lugar, y sobretodo, destacaremos como principal diferencia el papel asignado a las regiones en la ejecución del PIM, que tiene su plasmación correspondiente

Programa integrado mediterráneo para la región de Córcega, en D. O. C. E. L 32 de 4.2.1988, páginas 23-24 (contrato de programa, pp 25 - 31) ; Decisión de la Comisión por la que se aprueba un Programa integrado mediterráneo para la región de Aquitania, en D. O. C. E. , L 14 de 19.1.1988, páginas 14 -15 (contrato de programa, pp. 16 - 22) ; Decisión de la Comisión por la que se aprueba un Programa integrado mediterráneo para el departamento del Drôme, en D. O. C. E. L 32 de 4.2.1988, página 32 (contrato de programa, pp. 33 - 39) ; Decisión de la Comisión por la que se aprueba un Programa integrado mediterráneo para la región Provenza-Alpes-Costa Azul, en D. O. C. E. L 34 de 6.2.1988, páginas 42 - 43 (contrato de programa, pp. 44 - 50).

en los contratos de programa, ya que, como hemos señalado, éstos han sido firmados por el Estado francés, la Comisión de las Comunidades, la Región en cuestión y (en algunos casos), por el Departamento afectado. De aquí que todos los firmantes sean considerados como "partes interesadas" en el contrato de programa (412).

(412).- La firma de los contratos de programa franceses ha sido efectuada principalmente con las regiones; de los siete PIM franceses, cinco han sido firmados a tres bandas, Estado francés, C. E., región implicada: un miembro de la Comisión (G. VARFIS), el prefecto-comisario de la República de Región (por la República Francesa), y el presidente del Consejo Regional (por la Región). Dos de ellos lo fueron a cuatro bandas, con el Departamento en cuestión -Ardèche y Drôme- : firmaron, además del representante de la Comisión y de los Presidentes de los Consejos Regionales, los prefectos-comisarios de la República de Departamento, y los presidentes de los respectivos Consejos Generales.

La explicación de que en los dos contratos de programa mencionados encontremos la firma, además de la región, de los Departamentos, encuentra su explicación

Asimismo, las regiones ven reconocido su papel en

tanto en el hecho de que tales PIM habían sido diseñados exclusivamente con un ámbito ceñido a esos Departamentos (y no con un ámbito regional), como en el sistema francés de organización territorial. El sistema francés, en efecto, conoce cuatro niveles de administración territorial (Estado, Región, Departamento, Ayuntamiento), consolidados con las leyes descentralizadoras surgidas a partir de 1982. Por lo que a nosotros interesa, diremos que la Región (reguladas sus funciones políticas y administrativas por la ley 82-213 de 2 de marzo de 1982), se estructura en los siguientes órganos: El Consejo Regional -asamblea-, el Presidente del Consejo Regional -una suerte de ejecutivo-, el Comité Económico y Social, y el Comisario de la República de Región -representante del Estado, antiguo "prefecto de región", con competencias en materias de control administrativo, de dirección de los servicios periféricos del Estado, y de acción económica y de ordenación del territorio.

Por lo que respecta a los Departamentos, la ley reguladora es la de 2 de Marzo de 1982: los órganos en los que se estructuran son los siguientes: el Consejo General -asamblea-, el presidente del Consejo General

diversos puntos, aunque nosotros nos limitaremos a señalar

-ejecutivo administrativo- , y el Comisario de la República -representante del Estado en el Departamento- ; este último es la autoridad competente para concluir en nombre del Estado cualquier acuerdo con otra persona jurídica de derecho público (competencia atribuida por el art. 12 del Decreto de 10 de mayo de 1982) : por ello , en los contratos de programa relativos a un PIM que concierne a un Departamento -Ardèche y Drôme- , en nombre de la República Francesa firma este Comisario de Departamento, y no el Comisario de Región .

Por otra parte, el hecho de que tanto en estos casos especiales de contratos de programa para un Departamento , como en los ordinarios de contratos de programa - PIM de ámbito regional, firme el presidente del Consejo Regional, encuentra su explicación en las competencias que las regiones poseen en materia de política regional (en virtud de la ley 82-653 de 29 de julio de 1982, relativa a la reforma de la planificación, ya comentada), dado que los PIM franceses se han vinculado a los planes regionales ya existentes (aparte de que en el caso específico de los PIM de ámbito Departamental necesidades administrativas de coordinación entre los Departamentos y las Regiones exigían

su inclusión en el comité restringido del Comité de seguimiento (413), cuya composición reproduce las partes intervinientes en la firma del contrato de programa : Estado, Comisión, Región, y eventualmente, Departamento .

Efectivamente, el Comité de seguimiento, en segundo lugar, se diferencia del anteriormente estudiado y relativo al PIM Creta en que se desdobra en dos categorías : el " comité restringido" , que, como hemos dicho, está

la intervención de la Región en la ejecución).

Al respecto, puede verse, Jacques MOREAU, Administration Régionale, Départementale et Municipale , sixième édition, Dalloz, Paris, 1983.

(413).- Anexo I de los Contratos de programa.

compuesto por las partes firmantes del contrato (414), y el " comité ampliado " , que ya incluye a diversas instancias, públicas y privadas, además de los componentes del comité restringido (415).

(414).- La composición del Comité restringido, en el caso del contrato de programa para el PIM Ardèche, sería la siguiente : por el Departamento , el Presidente del Consejo General de Ardèche y cuatro representantes del Consejo General de Ardèche ; por el Estado , el prefecto del Departamento, el secretario general y cuatro representantes de la prefectura de Ardèche ; por la Región, el presidente del Consejo Regional ; por el Estado a escala regional , el prefecto de la Región ; por las Comunidades Europeas, tres representantes de los servicios de la Comisión y un representante del Banco Europeo de Inversiones , D. O. C. E. cit., pág. 35.

(415).- En el supuesto del contrato de programa para el PIM Ardèche los componentes del Comité ampliado serían los siguientes : los parlamentarios de Ardèche; los presidentes de las Camaras consulares del Departamento ; el

En segundo lugar, estos contratos de programa presentan como especial característica que el responsable de la aplicación del PIM ante la Comunidad Europea no es el ministro de Economía, como en el supuesto griego del PIM Creta, sino el Ministro encargado de los asuntos europeos. Este importante dato de la responsabilidad en la ejecución de los PIM que recae, en cualquier caso, en un miembro del

presidente del Comité Departamental de Turismo ; el presidente de la Oficina de Industrialización y Desarrollo del Ardèche ; el presidente del Sindicato Departamental de Infraestructura del Ardèche ; el director departamental del Banco de Francia ; los jefes de los Servicios Administrativos que no forman parte del comité restringido ; el tesorero - interventor general ; el director departamental de Infraestructura ; el director departamental de sanidad y Asuntos Sociales ; el delegado Regional de Turismo ; el delegado regional de Comercio y Artesanía ; el director interdepartamental de Industria e Investigación Ibidem, p. 35.

Gobierno -ya el Ministro de Economía o el Ministro de Asuntos Europeos- nos pone de relieve que las Regiones o Departamentos u otras entidades diferentes del Estado francés, copartícipes y "partes interesadas" en la aplicación de los PIM, no son al cabo responsables ante la Comunidad Europea por las obligaciones derivadas del contrato. La redacción de los artículos 2 de todos los contratos de Programa franceses no deja lugar a dudas :

"El ministro encargado de los asuntos europeos será responsable ante la Comunidad Europea de las cuestiones generales relacionadas con la aplicación del conjunto de los PIM franceses, y, en especial, de las disposiciones del presente contrato."

Esta redacción está más elaborada que la del correspondiente artículo 2 del contrato de Programa Creta.

y erradica claramente la posibilidad de que las regiones o Departamentos franceses asuman responsabilidades ante la Comunidad Europea en el ámbito PIM.

Asimismo, y, en tercer lugar, se nos aparece diferente en estos contratos de programa franceses la redacción del artículo relativo al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas por relación al correspondiente del PIM Creta ya estudiado (416), cuando, uniformemente para todos los contratos, dispone que :

"Toda controversia entre las partes interesadas sobre la interpretación del presente contrato para lo que no se haya podido encontrar una solución amistosa será sometida al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ."

(416).- Supra, comentario del art. 25 del contrato de programa para el PIM Creta.

Este artículo sólo hace referencia a la *interpretación* del contrato como competencia del Tribunal de Justicia, mientras que el del PIM Creta atribuía competencia sobre *interpretación, validez y ejecución*. Estimamos sin embargo que la diferenciación es inexistente en la práctica, ya que la atribución de competencia sobre la interpretación de un contrato conlleva a nuestro entender y en estos supuestos, competencia igualmente sobre la validez y la ejecución del mismo, por lo que no cabría deducir que en los PIM franceses la competencia del Tribunal de Justicia es de un ámbito menor que la competencia del Tribunal sobre los PIM griegos. Sería, por otra parte, una solución contraria al espíritu del Reglamento PIM, que pretende una aplicación en diversos países de un mismo modelo de actuación regional, mediante diversos instrumentos, uno de los cuales son los contratos de programa.

Por otra parte, este artículo relativo a la competencia del Tribunal sobre los contratos de programa franceses hace una referencia (que no efectúa el correspondiente al PIM griego estudiado) a las "soluciones amistosas" que habrán de buscarse ante toda controversia de interpretación.

Estimamos que, precisamente en virtud de este principio antes mencionado de uniformidad en la aplicación de los PIM, la fase de búsqueda de solución amistosa que se establece como previa al sometimiento de la controversia al Tribunal de Justicia es igualmente trasladable al PIM griego estudiado. De hecho, los medios dispuestos por los contratos de programa franceses y griegos ante una de las facetas que puede ofrecer esta vía de solución amistosa, cual es la que se presenta con ocasión de la hipótesis de irregularidades apreciadas por la Comisión (posibilidad de presentar observaciones por parte del Estado antes de que la Comisión adopte las penalizaciones establecidas en el Reglamento PIM,), son idénticas (artículos 10 y 11, respectivamente, de los contratos de programa). Por ello consideramos que las cláusulas compromisorias deben ser interpretadas en sus elementos principales de igual forma para todos los contratos de programa (contenido de competencias atribuidas al Tribunal, y obligatoriedad de fase previa de solución en vía amistosa).

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

Los contratos de programa para la aplicación de los PIM presentados por Italia fueron los últimos en ser aprobados (417).

(417).- Decisión 88/352/CEE de la Comisión de 18 de Diciembre de 1987 por la que se aprueba un Programa integrado mediterráneo para la Región Molise (D. O. C. E. Nº L 160 de 28.6.1988, pp. 54 - 55; contrato de programa, pp. 56 - 62) . Se han publicado asimismo las Decisiones de aprobación de otros PIM italianos, pero sin acompañarlas de los correspondientes contratos de programa para llevar a cabo su concreta ejecución : Decisión 88/340/CEE de la Comisión de 19 de mayo de 1988, por la que se aprueba un Programa integrado mediterráneo para la Región Umbria , (D. O. C. E. Nº L 156 de 23.6.1988, pp. 64 - 65) ; Decisión 88/341/CEE de la Comisión de 19 de Mayo de 1988, por la que se aprueba un Programa integrado mediterráneo para la Región Emilia-Romagna (D. O. C. E. Nº L 156 de

Estas Decisiones de adopción de los PIM italianos no presentan diferencias sustanciales con las anteriormente estudiadas , relativas a los PIM griegos y franceses.

En los contratos de programa italianos, sin embargo, sí hallamos una diferencia sustantiva respecto a los anteriormente analizados , concerniente al papel de los entes Regionales en la aplicación de los distintos PIM.

23.6.1988, página 86) ; Decisión 88/391/CEE de la Comisión de 13 de junio de 1988, por la que se aprueba un Programa integrado mediterráneo para la Región de Liguria (D. O. C. E. Nº L 188 de 19.7.1988, pp. 40 - 41) ; Decisión de la Comisión 88/392/CEE de 13 de junio de 1988, por la que se aprueba un Programa integrado mediterráneo para la Región de Toscana (D. O. C. E. Nº L 188 de 19.7.1988, página 42) ; Decisión de la Comisión 88/460/CEE de 12 de Julio de 1988 , por la que se aprueba un Programa Integrado Mediterráneo para la Región de Basilicata (D. O. C. E. Nº L 223 de 13.8.1988, páginas 37 - 38) ; Decisión de la Comisión 88/463/CEE de 20 de Julio de 1988, por la que se aprueba un Programa Integrado Mediterráneo para la Región de Sardegna (D. O. C. E. Nº L 223 de 13.8.1988, pág. 45) ; Decisión de la Comisión 88/464/CEE de 22 de Julio de 1988, por la que se aprueba un Programa Integrado Mediterráneo para Lagunas del Norte del Mar Adriático (D. O. C. E. Nº L 223 de 13.8.1988, pág. 46) .

Y es que, a nuestro entender, el aspecto diferencial básico de estos contratos de programa italianos por relación a los griegos y franceses lo constituye la consideración de las regiones como autoridad responsable ante la C.E. por la aplicación del PIM.

En efecto, lo declaran de forma expresa los respectivos artículos segundos de estos contratos de programa, cuando señalan :

" El Gobierno italiano considera a la Región como la autoridad responsable de la aplicación del PIM respecto de las Comunidades Europeas. La Comisión y el Gobierno italiano asumen toda iniciativa adecuada para la ejecución del PIM, incluida su financiación."

Ahora bien, si aceptáramos que este artículo es, sin más, una atribución de responsabilidad a la Regiones italianas ante la C.E., nos encontraríamos ciertamente ante un giro radical en las tomas de posición internas italianas sobre el papel asignado a sus Regiones en las relaciones con la C.E.

En efecto, de seguirse la referida interpretación extensiva de la letra del art. 2 de los contratos italianos, las consecuencias de una supuesta atribución de responsabilidad a las Regiones ante la C.E. serían, dada la actual situación del proceso regional italiano, verdaderamente sorprendentes ; de hecho, vendrían a desdeñarse los principios jurídicos rectores existentes al respecto de las relaciones de las Regiones italianas con la C.E. (que hasta el momento siguen el cauce ministerial correspondiente para cualquier tipo de contacto) . En este sentido, y por lo mismo, la polémica sobre la participación de las Regiones en la fase ascendente y descendente de la creación y aplicación de obligaciones comunitarias e internacionales , introduciría en su interior un muy favorable argumento para las reclamaciones regionales, al modificarse el ámbito vetado a las Regiones dentro de las "relaciones internacionales y con la C.E." . Se trataría, además, del primer ejemplo de responsabilidad ante la CE de una región de un país miembro, con las consecuencias de todo orden que ello acarrearía (418) .

(418).- La normativa italiana reserva a los órganos centrales del Estado las relaciones internacionales y con la Comunidad Europea. La evolución de la práctica, presionada por las posiciones regionales y doctrinales, ha

De cualquier forma, ya se admita o no esta

deslindado lo que constituye el "núcleo duro" de las relaciones internacionales de otras actividades de proyección o relevancia internacional ; así, mientras que la participación regional en el ámbito general de las "relaciones internacionales", está reconocida en cierta medida (en lo concerniente a la adaptación de las obligaciones internacionales por el ordenamiento interno, así como en lo relativo a desarrollar actividades de "relevancia exterior", previo consentimiento del Gobierno -art. 4, DPR 616/1977), en lo que afecta al ámbito comunitario la participación regional tanto en la fase ascendente como descendente ha motivado innumerables reservas : así, en la fase descendente ha habido una polémica que el transcurso del tiempo ha ido flexibilizando (pero que, por ejemplo, ha conducido a que en la transposición de directivas comunitarias haya un triple control por parte de la administración central : de previo desarrollo legislativo estatal de detalle , de sustitución (posterior) administrativa y de previa sustitución legislativa en caso de inactividad regional) , mientras que en la fase ascendente la negación de la administración central a la participación de las Regiones en la decisión comunitaria, por la vía que fuese, ha sido total y rotunda; de aquí que los contactos directos con las instituciones comunitarias hayan sido objeto de especial prevención (Decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros de 11 de Marzo de 1980 , que señala que los contactos con organismos comunitarios habrán de

interpretación extensiva, es claro que el papel de las resulta enormemente potenciado en la inconclusa

desarrollarse a través de los cauces previstos por los Ministerios competentes).

Al respecto, entre la ingente bibliografía, Esther ANDREU I FORNOS, "Las Regiones italianas y la Comunidad Europea", en PI, ANDREU, DALMAU, GARZÓN, ALBIOL, VILA, La aplicación del Derecho de la Comunidad Europea por los Organismos Subestatales, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1986, pp. 97 - 152 ; Paolo CARETTI, Ordinamento Comunitario e Autonomia Regionale, Milano, Giuffrè Editore, 1979, en especial pp. 329 - 366 ; Christiane COLINET - Silvio BASILE, "Rapport Italien", en Les Etats Fédéraux dans les relations Internationales, Actes du Colloque de Bruxelles, Institut de Sociologie, 26 - 27 février 1982, Université de Bruxelles, Bruylant, 1984, pp. 99-105 ; Luigi CONDORELLI, "L'Europe vue des Régions : l'expérience Italienne ", en el libro de Yves Mény (Dir.) Dix ans de Régionalisation en Europe : bilan et perspectives (1970 - 1980), Cujas, Paris, 1982 ; en el mismo libro : Enzo CHELI , "Dix ans de régionalisation en Italie : premières indications pour un bilan", pp. 193 - 203 ; ; Massimo Severo GIANNINI , Las Regiones en Italia, Civitas, Madrid, 1984 ; Antonio LA PERGOLA, "Autonomía Regional y ejecución de las obligaciones comunitarias. Notas sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Italiano", en Pensamiento Jurídico y Sociedad Internacional (Estudios en honor del Profesor Antonio Truyol Serra), II, Madrid, 1986, pp. 645

articulación de la programación económica regional (419).

-687; Marco MAYER , "Une contradiction encore à résoudre : les rapports Région - Etat en Italie ", en el libro de Y. MÈNY, (Dir.), Dix ans... cit. ; en el mismo libro : Francesco MERLOMI, "Le processus de création des Régions en Italie (Problèmes de la mise en oeuvre", pp. 41 - 58 ; Claudia MORVIDUCCI, "The international activities of the Italian Regions", en Italian Yearbook of International Law , 1976, pp. 201 - 203 ; Santiago MUÑOZ MACHADO, El Estado, el Derecho interro y la Comunidad Europea , Civitas, Madrid, 1986, en concreto pp. 77 - 81 y 98 - 99 ; Francesco D'ONOFRIO, "Aspectos constitucionales concernientes a las relaciones entre las regiones y la CEE en Italia", en Documentación Administrativa , nº 198, abril-junio 1983, pp. 5 - 18 ; Manuel PÉREZ GONZALEZ, "La acción exterior del Estado y las Autonomías : desarrollo de la práctica estatutaria ", en Cursos de Derecho Internacional de Vitoria - Gasteiz (1986) , Vitoria, 1987 , pp. 257 - 362 , en concreto pp. 262 - 264 ; Onorato SEPE, "La relación entre las regiones italianas y la CEE : las instituciones y la organización", en Documentación Administrativa , nº 198, abril-junio 1983, pp. 19 - 27.

(419).- La ausencia de una legislación-marco central necesaria para la posterior legislación regional en la materia , unida a la escasa cuantía de los Fondos nacionales de destino regional ha llevado a una situación precaria en materia de elaboración de las políticas económicas regionales. Cuestión distinta serían las actividades de la "Cassa per il Mezzogiorno". Al respecto, Pierre DELFAUD, "La Politique Régionale en Italie", en el

En nuestra opinión, sin embargo, la "responsabilidad" atribuida a las Regiones mediante este artículo no es equiparable a la que asume el Estado ante la C.E. , por lo que nuestra tesis irá en el sentido de no considerar a las Regiones italianas como "parte responsable" en los contratos de programa, a pesar de la aparente declaración contraria del art. 2 citada ; rechazamos así la interpretación extensiva cuyas consecuencias antes apuntábamos. Las razones de nuestra opinión, así como la concreta delimitación de la "responsabilidad" atribuida a las Regiones italianas habremos de efectuarla más adelante (420).

libro de J. LAJUGIE - P. DELFAUD - C. LACOUR, Espace Régional et Aménagement... cit., pp. 542 - 566, en especial pp. 561 - 566 ; Massimo Severo GIANNINI, op. cit., pp. 86 - 89 ; Marco MAYER, loc. cit., pp. 107 - 110 ; Francesco MERLONI, loc. cit., pág. 49 ; Silvio RONZANI, "Regional Incentives in Italy", en el libro de D. YUILL - K. ALLEN - C. HULL (Ed.) Regional Policy in the European Community (The Role of Regional Incentives), Croom Helm, London, 1980, § 7, pp. 134-156 .

(420).- *Infra*, en el subapartado "Las entidades subestatales en los contratos de programa. Problemática".

Esta cierta atribución de "responsabilidad" a las Regiones ante la C.E. del art. 2, y el subsiguiente papel principal que se les atribuye en la aplicación del PIM, tiene su correlato a lo largo del contrato de Programa : así, por ejemplo, en el contrato de Programa para el PIM Molise, tenemos que es el Presidente de la Junta Regional el Presidente del Comité de seguimiento del PIM (art. 2, 2 ; en el caso de los contratos de programa franceses, la Presidencia era compartida por las autoridades de la administración central y regional) ; de igual modo, encontramos, en el art 3, que "*la Región definirá los programas de actividades y estará a cargo de su realización*", dándole un rol predominante sobre los órganos de la administración central, ya que éstos sólo intervendrán en la medida en que sea materia de su competencia ; por otra parte, se confía a la autoridad Regional la gestión del conjunto de los pagos a los beneficiarios "*que correspondan a las autoridades italianas*", confiando así a las Regiones este importante aspecto de gestión (art. 8, 2).

Por lo demás, el resto de los aspectos de los contratos de programa, en comparación con esta característica de participación cualitativa de las Regiones, ofrece un interés menor (421).

En este sentido, por ejemplo, la cláusula compromisoria no ofrece sustanciales alteraciones respecto de las anteriormente estudiadas :

" Cualquier discrepancia sobre la interpretación, la validez o la realización del presente contrato se someterá al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas".
(422)

(421).- Destacaremos del contenido de los contratos los siguientes aspectos : el detallado art. 9, relativo a las demandas y gestión de pagos ; el art. 10, que ofrece los aspectos financieros internos italianos, detallando la inclusión de las partidas PIM en el presupuesto de la Región y el papel del "Fondo especial de las Regiones" para gestionar los anticipos de las acciones ; la introducción de un prolijo Anexo III en el contrato de programa, relativo al "Sistema de control", el cual habrá de ser acordado entre las autoridades comunitarias, nacionales y regionales en un plazo de seis meses ; este Sistema de control tendrá como objeto el seguimiento continuado de las acciones emprendidas, mediante el tratamiento informático de las mismas, y de forma coordinada entre las distintas administraciones.

Queda en evidencia pues la sobresaliente misión confiada a las Regiones italianas, ya que, sea cual fuere la interpretación que se siga sobre el art. 2 de los contratos de programa italianos, esta relación directa Región-Comisión constituye una muestra de la participación de los entes subestatales en la aplicación del derecho comunitario (el Reglamento PIM), mediante esta vía indirecta de garantizar la concreta aplicación de un Programa Integrado en virtud de un contrato con la Comisión de las Comunidades. La importancia se acentúa al ser la primera ocasión en que una autoridad subestatal de un país miembro asume de forma directa obligaciones y compromisos con la CE.

Pasamos ya a introducirnos en el análisis de la específica naturaleza jurídica de estos contratos de programa - PIM .

(422).- Redacción muy parecida a la cláusula compromisoria del contrato de Programa para Creta, exceptuando la sustitución que se hace de "ejecución" por "realización".

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.

- Introducción.

Al intentar dilucidar la concreta naturaleza de estos contratos de programa - PIM que venimos estudiando, hemos en primer lugar de someter a análisis las especiales relaciones que surgen entre las partes firmantes : en concreto nos referiremos, más que a los vínculos Estado - Comisión , a aquellos otros que, a través de los contratos de programa, se establecen de forma directa entre las entidades territoriales infraestáticas y la Comisión de las Comunidades ; el enfoque que nos proporciona el derecho internacional público nos resultará útil para despejar cualquier hipótesis ya barajada de institucionalización o consagración de las Regiones en el sistema comunitario europeo a través precisamente de estos contratos . Seguidamente, dirigiremos nuestra atención hacia la cláusula compromisoria introducida en todos los contratos de programa : mediante el estudio del uso práctico que la Comunidad ha efectuado de esta atribución de competencia al Tribunal de Justicia -por virtud del artículo 181 TCEE-

podremos determinar tanto la ley aplicable -no especificada en los contratos de programa- como las partes con legitimación activa ante el Tribunal -en caso de un eventual litigio-, para finalmente ofrecer nuestra particular tesis sobre la naturaleza específica de los contratos de programa - PIM.

- Las entidades subestatales en los contratos de programa.

Problemática.

Las regiones (y, eventualmente, los Departamentos) que han firmado los contratos de programa para ejecutar los distintos FIM presentados por Francia y aprobados por la Comisión, han adquirido, según hemos visto, el rango de "parte interesada" en estos contratos (423).

(423).- El reconocimiento de que las regiones y los Departamentos son "parte interesada" en estos contratos es, tras un examen detenido de los contratos de programa, irrefutable desde un punto de vista jurídico . En efecto, en este orden de ideas, el encabezamiento de todos los contratos de programa es idéntico; por ejemplo :

" CONTRATO DE PROGRAMA

*LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS
denominada en lo sucesivo, «La Comisión»,*

LA REPUBLICA FRANCESA,

El problema que inmediatamente nos asaltará será el de determinar el alcance de esta expresión, consagrada por el Reglamento PIM (y, en consecuencia, por el Derecho comunitario), de "parte interesada" de las Regiones en un

LA REGION RÓDANO-ALPES

y

EL DEPARTAMENTO DEL ARDÈCHE,

denominadas en lo sucesivo, « las Partes interesadas »

HAN CONVENIDO LO SIGUIENTE : "

(D.O.C.E. cit., pág. 30 ; el subrayado es nuestro). Si continuamos examinando el articulado de los contratos, podemos observar continuamente la asunción de obligaciones por los firmantes del contrato bajo esta expresión (art.1, segundo, art. 4, art. 7,1, art. 24, etc.). Más interesante es a nuestro entender la referencia a "las partes interesadas francesas" : art. 5, primero; art., 9, tercero; art. 18 ; art. 19 . Indudablemente, esta referencia es inequívoca : el uso del plural determina , en relación a Francia, la existencia de varias partes interesadas en estos contratos. De otro lado el concepto jurídico de "parte" en un contrato es plenamente aplicable a este caso : "Son partes quienes se han puesto de acuerdo sobre una declaración de voluntad común, concurriendo a la formación del consentimiento y celebración del contrato", Jorge MOSSET ITURRASPE, Teoría General del Contrato, Ed. Orbir, Rosario, 1976, pág. 351.

contrato de ejecución de un Reglamento comunitario, en pie de igualdad con un Estado y con la Comisión de las Comunidades.

En este sentido, podríamos plantearnos la hipótesis de que estos contratos fueran una suerte de documento tripartito que otorgara a las regiones ciertas obligaciones, competencias y responsabilidades en materia de PRC, a efectos de co-ejecutar (conjuntamente con el Estado y una organización internacional) determinados programas de intervención cofinanciados con fondos internacionales. Ello supondría que las regiones, en esta materia, serían responsables tanto ante el Estado como ante la Organización internacional, ya que ostentarían el status de interlocutor válido en estas materias, en idénticas condiciones que el Estado y la CE, a efectos de ejecutar una obligación que, en última instancia, deriva de un Tratado internacional; la hipótesis, además, se encontraría avalada por el papel especialmente importante asignado a las Regiones italianas en sus contratos de programa. Para comprobar la pertinencia de esta hipótesis tendríamos que analizar, desde el punto de vista del derecho internacional público, la práctica existente de

las regiones (de entidades subestatales de similar equivalencia a estos efectos) en materia exterior (424).

(424).- Es generalmente admitido que estas competencias subestatales, de diversa índole, no llegan a alcanzar, en el actual estado de las cosas, el «núcleo duro» de las relaciones internacionales como reserva estatal ; no obstante, las referencias que deben hacerse a ciertas excepciones que constituyen determinados Estados (p. ej. R. F. A. , Suiza, Canadá), así como las matizaciones que pueden efectuarse con respecto a las actividades de entidades subestatales de algunos Estados en ámbitos de proyección internacional, de fase ascendente en procesos normativos, y fase descendente de aplicación de normas, hacen que el tema haya sido especialmente estudiado y se encuentre abierto a la polémica . Para J. SALMON, "le refus catégorique de céder sur le plan des principes n'empêche pas en revanche une pratique libérale singulièrement riche", en "Conclusions Générales" del Coloquio de Bruselas Les Etats Fédéraux... cit. (en pág. 552), pp. 505-510, en concreto pág. 509.

En general, ofreciendo una visión comparada, y sobre la R. F. A., Canadá y Suiza, en particular, puede verse : Geneviève BURDEAU, "Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics de pays différents", en Mélanges Reuter Pedone, Paris, 1981, pp. 103 - 126 ; A.-M. JACOMY-MILETTE, "L'Etat fédéré dans les relations internationales contemporaines : le cas du Canada", en Canadian Yearbook of International Law, vol. XIV, 1976, pp. 3 - 56 ; W. LEISNER, " A propos de la

Sin embargo, estimamos que debemos desestimar esta hipótesis, ya que no se trataría tanto de determinar

répartition des compétences en matière de conclusion des Traités dans la R. F. A.", A. E. D. I., 1960, pp. 291 - 312 ; O. J. LISSITZYN, "Territorial entities other than independent states in the Law of Treaties", en R. C. A. D. I., 1968, 125, pp. 1 - 92 ; I. I. LUKASHUK, "Parties to Treaties - The Right of Participation", en R. C. A. D. I., 1972, t. 135, pp. 231 - 328 ; F. A. MANN, "Another Agreement between States under municipal Law ?", en A. J. I. L., 1974, pp. 490 - 501; PI, ANDREU, DALMAU, GARZÓN, ALBIOL, PINOL, VILA, La aplicación del Derecho de la Comunidad Europea por los organismos subestatales cit. (en pág. 552), (en referencia a Italia, Alemania, Bélgica y España) ; Joan PINOL I RULL, "La cuestión del Treaty-Making Power en los Estados federales : el caso de Quebec", en Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional (VI Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales), Santiago de Compostela, 1 - 4 de junio de 1981, Santiago, 1982, pp. 171 - 183 ; Giuseppe DE VERGOTTINI, "Regiones y Estado en la dinámica institucional . Consideraciones comparadas", en Revista Vasca de Administración Pública nº 14, enero-abril 1986, pp. 7 - 24 , en especial, pp. 21-24 ; L. WILDHABER, "External relations of the Swiss Cantons", en Canadian Yearbook of International Law, vol. XII, 1974, pp. 211 - 221 .

la posible responsabilidad internacional de las regiones a

Para el caso italiano, remitimos a la bibliografía proporcionada en nota (418).

Sobre el caso de España y la problemática en este campo de las Comunidades Autónomas (considerando en particular nuestra presencia en las CC. EE.), puede verse : Araceli MANGAS MARTÍN, Derecho comunitario Europeo y Derecho español, Madrid, 1986, pp. 206 - 259 ; Santiago MUÑOZ MACHADO, El Estado, el Derecho interno... cit. ; Manuel PÉREZ GONZALEZ, "La acción exterior del Estado y las autonomías : desarrollo de la práctica estatutaria" , en Cursos de Derecho Internacional de Vitoria- Gasteiz cit. ; del mismo autor, "Comunidades Autónomas y Relaciones Internacionales : reflexiones sobre el caso gallego", en R. E. I., 1985, nº 3, pp. 655 - 663 ; M. PÉREZ GONZALEZ - J. PUEYO LOSA, "Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional", en Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional cit. , pp. 13 - 88 ; A. REMIRO BROTONS, La acción exterior del Estado, Tecnos, Madrid, 1984, en especial, pp. 233 - 262 ; Gil Carlos RODRÍGUEZ IGLESIAS, "Problemas jurídicos de la adhesión de España a la Comunidad Europea", en Cursos de Derecho Internacional de Vitoria- Gasteiz, 1984, pp. 191 - 240, en especial, pp.

causa de estos contratos de programa (425), como de

230 - 239; Agustín RUIZ ROBLEDO, La Comunidad Autónoma de Andalucía, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 1988, en concreto, "La Comunidad Autónoma de Andalucía y las Relaciones Internacionales", pp. 245 - 261.

Con relación a la cooperación transfronteriza, ámbito especialmente sensible a las relaciones entre entidades subestatales de diferentes países, puede verse: Gloria de ALBIOL BIOSCA, "Cooperación transfronteriza y unificación europea en el Convenio de Madrid de 21 de Mayo de 1980", en R. L. E., vol. 10, nº 2, 1983, pp. 455-473; de la misma autora, "Las relaciones entre entidades territoriales limítrofes en el marco del Convenio europeo de 21 de mayo de 1980", en Constitución. Comunidades Autónomas..... cit., pp. 225 - 233; Emmanuel DECAUX, "La Convention-cadre Européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales", en Revue Générale de Droit international public tome 88, 1984/3, pp. 557 - 620 (ofreciendo una visión especialmente detallada y crítica de la Convenio-marco del Consejo de Europa de Madrid, 21.02.1980; de este Convenio, aunque puede encontrarse parcialmente en este trabajo (pp. 6161 - 620), así como en el European Yearbook vol. XXVIII, 1980, pp. 292 - 303, puede verse su versión completa en la Rivista di Diritto Europeo gennaio-marzo 1986, anno XXVI, Nº 1,

precisar la concreta responsabilidad contractual de las

pp. 45 - 68) ; M. BERNAD ALVAREZ DE EULATE, "La Comunidad de trabajo de los Pirineos en el contexto europeo de la cooperación transfronteriza", en R. E. D. I. vol. XXXVI, nº 2, 1984, pp. 469 - 490 ; - 473 ; P. M. DUPUY, "La Coopération régionale Transfrontalière et le Droit International", en A. F. D. I., 1977, pp. 837 - 860 ; el Coloquio Les Régions Frontalières à l'heure...cit. en pág. 262 ; José Luis LINAZASORO, "La Coopération transfrontalière dans les Communautés Européennes : bilan et perspectives", en R. M. C., nº 315, mars 1988, pp. 140 - 151 .

En referencia a la actividad de las regiones en Organizaciones no gubernamentales en el marco europeo, José Manuel SOBRINO HEREDIA, "Participación de las Regiones en la Política Regional Comunitaria", en loc. cit. ; del mismo autor, "Participación de las autoridades regionales en las instituciones consultivas en el marco de la Política Regional Comunitaria", en el Coloquio de Santiago de Compostela sobre la Política Regional Comunitaria cit. ; Pedro CERVILLA MARTÍNEZ, "Actualidad europea : la Europa de las regiones", Boletín informativo sobre las Comunidades Europeas, Universidad de Oviedo, I, y II, nºs 12 (pp. 33 - 37) y 13 (pp. 24 - 28) ; J. PUEYO LOSA, "Las regiones insulares en el contexto europeo : cooperación e iniciativa", en R. I. E., vol. 9, 1982 - 1, enero - abril 1982, pp. 103 - 122 ; Gérard BALOUP,

regiones. Por lo demás, los contratos de programa no son

"L'action du Conseil de l'Europe et de la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe en faveur de la décentralisation régionale", en el libro de SIJDANSJKI-RICQ Les politiques régionales en Europe cit. (en nota 56), pp. 341-370 ; Volkmar GESSNER - Armin HÖLLAND, "Consultation et instigation sur place : un nouveau type de politique communautaire?", en R. M. C., nº 315, mars 1988, pp. 153-160. La Comisión ha dado un paso de excepcional importancia en este tema con la Decisión 88/487/CEE de 24 de junio de 1988, relativa a la creación de un Consejo Consultivo de los entes regionales y locales, en D. O. C. E. L 247 de 6.09.1988, pp. 23 - 25.

(425).- Para el derecho internacional público, la ausencia de responsabilidad internacional de las entidades subestatales no presenta polémica. En este sentido, podemos citar, en el contexto de la Comisión de Derecho Internacional de N.H. U.U., el Tercer Informe del ponente especial Roberto AGO sobre la Responsabilidad de los Estados , especialmente los proyectos de artículo 5,

"Attribution à l'état, sujet de droit international, des faits de ses propres organes.

Aux fins des présents articles , est considéré comme un fait de l'état sur le plan du droit international le comportement d'une personne ou d'un groupe de personnes qui, d'après l'ordre juridique interne de cet Etat, ont la qualité d'organes de celui-ci et qui, en l'occurrence, agissent en cette qualité"

y de artículo 7 :

bajo ningún concepto una muestra del ejercicio de un

"Attribution à l'Etat, sujet de droit international, des faits d'organes d'institutions publiques distinctes.

Est aussi considéré comme un fait de l'Etat sur le plan du droit international le comportement d'une personne ou d'un groupe de personnes qui, d'après l'ordre juridique interne de cet état, ont la qualité d'organe d'un établissement public ou d'une autre institution publique autonome, ou encore d'une collectivité publique territoriale (communes, provinces, régions, cantons, Etats membres d'un Etat fédéral, administrations autonomes de territoires dépendants, etc.), et qui, en l'occurrence agissent en cette qualité."

(Troisième Rapport sur la responsabilité des états - Le fait internationalement illicite de l'état, source de responsabilité internationale, Document A/CN.4/246 et add. 1 à 3, en Annuaire de la Commission du Droit International, 1971, volume II, première partie, pp. 209 - 289, en concreto, para el proyecto de art. 5 (pág. 256), el comentario en las pp. 250 - 256, y para el proyecto de art. 7 (pág. 277), las pp. 267 - 277).

Igualmente la solución del Derecho Internacional público al respecto de este tipo de responsabilidad internacional es trasladable al terreno del Derecho comunitario ; así , por ejemplo, la sentencia del Tribunal de 11 de Julio de 1984, asunto 130/83, Comisión de las Comunidades Europeas contra República Italiana, Recueil, 1984, pág. 2849 - ss. En este caso la Región de Sicilia (Italia) había contravenido una decisión de la Comisión ; el Tribunal condenó a Italia (a pesar de que Italia

supuesto *ius contrahendi* (426), sino más bien un contrato complementario de desarrollo de un Reglamento comunitario. El subrayar la inextricable vinculación al Reglamento es necesario y vital para poder enmarcar estos contratos.

Con todo, al tratar de establecer el concreto status jurídico de las entidades subestatales en los contratos de programa, hemos de diferenciar el supuesto francés del italiano (excluimos al caso griego por no participar las entidades subestatales en los contratos de programa). Esta distinción descansa sobre la disposición básica, a nuestro entender, en esta materia : la cláusula general de atribución de responsabilidad contenida en los artículos segundos de los contratos de programa.

demostró haber adoptado medidas por la Administración central para que Sicilia acatase la norma comunitaria) por no haber evitado esta vulneración, llevada a cabo por una autoridad regional de su Estado.

(426).- En cualquier caso queda claro que estos contratos de programa son diferentes de otro tipo de actividades de entes subestatales, que, lejanas tanto de la figura que nos ocupa como del ejercicio del *ius contrahendi*, implican una conexión directa entre una región y una Organización

-Los contratos de programa franceses.

En el caso de los contratos de programa para aplicar los PIM franceses, estimamos que la atribución de competencia a las entidades subestatales francesas, como "parte interesada", no deriva tanto de una voluntad del Estado de conferir una determinada competencia en materia

internacional, como por ejemplo sería el caso del Convenio entre el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y la Comisión de las Comunidades Europeas, formalizado mediante Decreto 72/83, de 23 de marzo de 1983, B. O. J. A. nº 27, de 5 de abril de 1983, pág. núm. 316; el art. 1 de este Decreto dispone lo siguiente:

"Se autoriza la formalización de un Convenio entre el Consejo de Gobierno de Andalucía y la Comisión de las Comunidades Europeas, a través del C.D.E. vinculado a la Universidad de Sevilla, por el que ésta se obliga a dispensar información, documentación y asistencia técnica en las materias a que se contraen las actividades del Centro de Documentación Europea, y aquél, a subvencionar anualmente las actividades de dicho C.D.E. en beneficio de la Junta de Andalucía".

Este Convenio, en opinión de M. PEREZ GONZALEZ, es una muestra de "actividad de proyección exterior", cf. loc. cit., pág. 296.

de PRC, sino de las específicas y concretas exigencias que imponen :

- la organización territorial francesa (427);

- las especiales características del Reglamento regulador de los PIM, así como la consecuente necesidad, dispuesta por el Reglamento, de llevar a cabo por contrato una coordinación para ejecutar conjuntamente con niveles infraestáticos las acciones previstas, en una suerte de acto complejo.

Así, nuestra tesis al respecto es que las entidades subestatales francesas son competentes como

(427).- Su especial distribución político-territorial ha efectuado el cambio sustancial de la participación de las Regiones y Departamentos franceses en la ejecución de los PIM, por relación por ejemplo a los PIM griegos, como hemos visto , ya que la organización territorial de la República Helénica no conoce una descentralización similar.

"parte interesada", pero no llegarían a ser por virtud de estos contratos "parte responsable". Hacemos seguidamente a explicarlo.

Debemos para ello poner de relieve la cláusula general de atribución de responsabilidad contractual que en nuestra opinión constituye el artículo 2 de todos los contratos de programa franceses (428). Esta disposición , en efecto, confiere a la administración central francesa cualquier responsabilidad ante la CE derivada de los contratos , eximiendo por tanto de cualquier tip de responsabilidad contractual a las Regiones y Departamentos ; cualquier lectura diferente que pudiera efectuarse de los contratos de programa, confiriendo responsabilidad a las entidades subestatales ante la CE , chocaría y resultaría incompatible con la letra de este artículo 2 de los contratos de programa.

De aquí que nosotros hayamos diferenciado los términos de "parte interesada" y de "parte responsable" , ya que es

(428).- Citado, supra, en página 543.

el único cauce interpretativo que nos proporciona un encaje jurídico de las disposiciones de estos contratos de programa franceses , entre sí y con su marco jurídico de referencia. La ausencia de responsabilidad de todo firmante que no represente directamente al Estado francés deriva (además de la cláusula general que constituye el art. 2), también, como antes referíamos, del hecho de que estos contratos son un dispositivo jurídico *complementario y de desarrollo* de un Reglamento comunitario : previstos por el articulado (art. 9) y anexo (anexo IV) del Reglamento PIM. su fuerza y valor jurídico no podían desconectarse del mismo Reglamento (recordemos que el artículo primero de los contratos señala que "*El presente contrato constituye un contrato de programa a que se refiere el artículo 9 del Reglamento (CEE) nº 2088/85*") ; esta dependencia jurídica del valor de estos contratos de programa del Derecho comunitario hace inviable cualquier interpretación que abra la puerta a las entidades subestatales como interlocutor jurídico-político válido ante la Comisión , por la vía de atribuir competencias de *ejecución* de determinadas acciones de política regional comunitaria a las Regiones y Departamentos . Debemos pues, afirmar la improcedencia de una interpretación que considerara los contratos de programa como un

documento jurídico independiente que, aunque contractual, atribuiría una responsabilidad internacional directa a las regiones ante la CE (429).

De esta forma, el carácter contractual de los contratos no podría desvincularse del Reglamento PIM, en el sentido de que los contratos de programa constituirían el último escalón jurídico de un acto complejo cuyo origen es el mismo Reglamento PIM, se completaría mediante el

(429).- De cualquier forma, ya el Parlamento Europeo propuso que se consultara para la aplicación de los PIM a las regiones, enmienda que no prosperaría (Rapport de PASQUALE, en Doc. cit., punto 30. El papel a desarrollar por las regiones ya había provocado algunas intervenciones airadas en el PE : " Ces programmes dits "intégrés" servent de support aux manoeuvres destinées à contrecarrer la souveraineté des Etats, en renforçant les pouvoirs de la Commission et ses liens directs avec les régions, au-dessus des Etats " (intervención de Mme. de MARCH (grupo comunista) , en el debate de 29 de marzo de 1984 , J. O. C. E. - Annexe nº 1 - 312 , Débats du Parlement Européen, Session 1984 - 1985 , (Compte rendu in extenso des séances du 26 au 30 Mars 1984, pág. 219).

procedimiento de adopción de los Programas Integrados, y terminaría con la Decisión de la Comisión de adoptar el Programa en cuestión, firmandose en última instancia el contrato de programa del Programa Integrado coreespondiente.

Ello implica que estos contratos deben ser interpretados según las especiales disposiciones y cláusulas de, principalmente, el Reglamento regulador de los PIM. En este sentido, observamos que nuestra diferenciación entre "partes interesadas" y "partes responsables" es plenamente acorde con el Reglamento.

Efectivamente, mantenemos que las "partes interesadas" en los contratos de programa son tres (o cuatro, en el supuesto de un PIM de ámbito Departamental : Estado francés, Comisión, Región, Departamento), mientras que las "partes responsables" sólo son dos (Estado francés, Comisión) . El Reglamento, a nuestro entender, respalda plenamente esta diferenciación, ya que atribuye con relación a los PIM una *responsabilidad principal general* a los Estados interesados , y una *responsabilidad*

secundaria específica opcional a los entes subestatales (430).

Los artículos del Reglamento que a nuestro entender atribuyen una responsabilidad principal genérica a los Estados en la aplicación global de la acción PIM son los siguientes art. 5, primero (presentación de los PIM), ; art. 7, primero (composición comité consultivo) ; art. 9, primero (creación Comité de seguimiento), y segundo (definición de "parte interesada" en los contratos de programa como «autoridad regional o cualquier otra autoridad designada por el Estado miembro») ; anexo IV, a) (designación por el Estado de la autoridad para *garantizar* la ejecución el PIM) -principios de base completados con el art. 2 de los contratos de programa franceses.

La responsabilidad secundaria específica vendría determinada por el papel de *colaboración y de garantía en la ejecución* que el Reglamento asigna a entes

(430).- Retomamos así la diferenciación que ya habíamos establecido en la página 462.

subestatales, en determinadas materias; esta atribución de responsabilidades concretas vendria dada por los siguientes articulos : 5, segundo (elaboración de los PIM) ; art. 9, segundo (contratos de programa) ; art. 16, 1 (solicitudes de pago) ; anexo IV, a) (garantía en la ejecución del PIM), todos ellos atributivos de competencias a autoridades subestatales , *pero acompañados siempre con la expresión-cláusula condicional "o toda otra autoridad designada por el Estado"*, lo que jurídicamente no puede ser interpretado sino como una previsión de ejercicio de competencias optativo en su señalamiento para la Administración central del Estado , en su más amplio sentido (431) . Estos principios de atribución son completados con todos los artículos 3 de los contratos de

(431).- Efectivamente, la voz "autoridad" comprende tal elenco de posibilidades de opción, que, en la práctica, despoja a la mención que hace el articulado de las autoridades regionales -como entes competentes a efectos PIM- de cualquier clase de vinculación obligatoria para el Estado.

programa (432).

(432).- Los artículos 3 de los contratos de programa , tras la cláusula general de atribución de responsabilidad que constituye como hemos dicho, el art. 2 de estos contratos, señalan la autoridad o autoridades encargada de garantizar, en un plano más concreto, la correcta ejecución del PIM de que se trate :

"El prefecto -comisario de la República- y el presidente del Consejo Regional del Departamento del Ardèche se encargarán de garantizar, en el ámbito de sus respectivas competencias, la correcta ejecución del PIM".

(La redacción del contrato de programa para el PIM Creta presenta, en el art. 3, una expresión más ambigua, ya que señala :

" Los prefectos de departamento serán responsables, (...) , de la buena ejecución del PIM Creta".

redacción bastante similar a la del art. 2 que confiere la responsabilidad global al Ministro de Economía griego. No obstante, esta responsabilidad de los prefectos está limitada : *responsables, cada uno en su prefectura y por la parte del PIM Creta financiada con el presupuesto de la prefectura* , por lo que debemos entender que es una responsabilidad de segundo grado, siendo en la práctica,

De esta forma, el Estado quedaría como "parte responsable" , con una *responsabilidad global por la ejecución del contrato - PIM ante la CE*, mientras que las autoridades subestatales, siendo "parte interesada" en los contratos de programa, sólo serían responsables de la *garantía de la ejecución del Programa en determinadas materias propias de su competencia, ante el Estado, pero no ante la CE.*

Así, por ejemplo, en el supuesto de apreciarse irregularidades en la aplicación del contrato de programa por parte de las autoridades regionales, la Comisión

equivalente en su significado este art. 3 con los artículos 3 de los contratos de programa franceses).

Todo ello implica que , mientras que los Ministros quedan responsabilizados , en general, del cumplimiento y buena ejecución de las disposiciones de los contratos de programa para aplicar todos los PIM, los prefectos y presidentes de Consejos Regionales son los encargados de garantizar dicha ejecución, en el marco de sus competencias, y para el PIM concreto de que se trate ; sería una responsabilidad de ejecución concreta o de garantía (con efectos internos), mientras que la del Estado sería la general y ante la CE.

exigiria a Francia el cumplimiento de las obligaciones que incumben, según el contrato, a las Regiones y/o Departamentos. Encontramos en los mismos contratos de programa una disposición que apoya nuestra tesis : el artículo 10 (433). Este artículo, previsto para supuestos de incumplimiento de las disposiciones del contrato, determina claramente a quién habrá de dirigirse la Comisión antes de proceder a la aplicación de las medidas sancionadoras previstas en el Reglamento PIM : se ofrece la posibilidad de presentar observaciones a la República francesa (no a la autoridad subestatal -Comisario o presidente del Consejo Regional- encargada de garantizar la ejecución del PIM donde se hayan detectado las irregularidades o los incumplimientos , sino a la parte responsable globalmente ante la CE de la ejecución del mismo).

(433).- En algunos contratos de programa es el art. 11, aunque la redacción es idéntica :

"El funcionamiento del sistema de coordinación y

Los contratos de programa italianos

Al analizar los contratos de programa italianos,

seguimiento del PIM de una manera que no se atenga a las disposiciones del presente contrato podrá dar lugar a la aplicación del apartado 4 del artículo 17 del Reglamento (CEE) nº 2088/85.

De modo general, si la Comisión previere la aplicación de los apartados 3 ó 4 del artículo 17 del Reglamento (CEE) nº 2088/85, se proporcionará a la República Francesa la oportunidad de presentar sus observaciones en los plazos que establezca la Comisión".

En relación al PIM Creta, la redacción del apartado primero de este artículo varía ligeramente, aunque no en el contenido :

"La existencia de irregularidades o modificaciones importantes no sometidas a la aprobación de la Comisión y que puedan poner en peligro el respeto del carácter integrado del PIM Creta, en particular las relativas al establecimiento o funcionamiento del procedimiento de coordinación, de movilización y de seguimiento del PIM Creta establecido por el presente contrato, podrá conducir a la aplicación del apartado 4 del art. 17 del Reglamento (CEE) nº 2088/85."

el apartado segundo es de igual redacción que el de los contratos de programa franceses, D. O. C. E. cit., pág. 4.

nos encontramos con que la cláusula general de atribución de responsabilidad varía sustancialmente en su redacción respecto de la anteriormente examinada, como ya vimos (434).

En efecto, ante la redacción del art. 2, podría pensarse que la construcción anteriormente elaborada por nosotros para explicar la posición de las entidades subestatales francesas en estos contratos, resulta del todo inaplicable, ya que la atribución de responsabilidad a las regiones italianas ante la CE es expresa ; en este sentido, habría que utilizar otros parámetros para analizar a las Regiones italianas, que adquirirían una posición equivalente a la del Estado en el marco PIM, y, por ende, en la PRC, de suerte que, al menos en este ámbito, ven reconocida su posición de interlocutor ante la CE, en las mismas condiciones que el Estado.

Aún reconociendo que la redacción del art. 2 de estos

(434).- Vid., supra, página 549.

contratos se presta en alguna medida a esta interpretación extensiva, nuestra posición es la de reafirmar como válido para el supuesto italiano el criterio diferenciador entre partes "interesadas" y partes "responsables" que aplicábamos para el caso francés. De esta forma, rechazamos la interpretación extensiva y no consideramos a las regiones italianas responsables ante la CE, en el sentido de la responsabilidad que tiene el Estado italiano por el cumplimiento del derecho comunitario.

Nuestras razones son las siguientes :

- La misma redacción del art. 2 es ambigua y se presta a la interpretación contraria ; es cierto que se dice que "El Gobierno italiano considera a la región como la autoridad responsable de la aplicación del PIM respecto de las Comunidades Europeas", pero asimismo, no es menos cierto que acto seguido leemos : "La Comisión y el Gobierno italiano asumen toda iniciativa adecuada para la ejecución del PIM, incluida su financiación". En nuestra opinión, a pesar de la redacción equívoca de este artículo 2, queda claro que se ha querido contraponer la aplicación del PIM (de la que es responsable ante la CE la Región), a la ejecución del PIM (de la que son responsables el Estado

italiano y la Comisión de las CC.BE.) ; esta diferenciación entre "aplicación" y "ejecución" encuentra su base en el mismo Reglamento regulador de los PIM, cuando en el art. 9 se dice (primer párrafo) que el Comité de seguimiento presta su asistencia "al Estado miembro, a la autoridad regional o a cualquier otra autoridad designada por el Estado miembro para garantizar la ejecución del PIM"; en el segundo párrafo, en cambio, ya se establece que "La aplicación del PIM será objeto de contratos de programa entre las partes interesadas..." (435). De aquí concluimos que al Estado compete la ejecución del PIM, pudiendo sin embargo designar una autoridad "de garantía" de la ejecución, ejecución de la que , al cabo, es responsable último el Gobierno ; en cambio, los contratos de programa encuentran su significado en la aplicación del PIM . En nuestra opinión, la Región italiana es la garante del Estado para la ejecución, lo que tiene su correlato en que es nombrada responsable para la aplicación o puesta en práctica . Por ello la responsabilidad de la ejecución del PIM corresponde siempre al Estado, sin menoscabo de que haya una autoridad administrativa -la regional- sobre la que reposa la puesta en práctica o aplicación del PIM .

En consecuencia, estimamos que la declaración de la Región como autoridad responsable no es más que una

elección, por parte del Gobierno italiano, de la autoridad interna responsable -en cuanto administración pública, y por razones de competencia- de la aplicación del conjunto de acciones que constituye el PIM, pero la responsabilidad global por la ejecución de dicho PIM -concepto más amplio que el de la mera aplicación- queda en manos del Gobierno italiano y de la Comisión (partes responsables del contrato). De esta forma, la Región es responsable ante la CE en cuanto que es el órgano de la administración italiana encargado de llevar a la práctica la aplicación de las acciones previstas, pero la responsabilidad por la efectiva realización del PIM incumbe al Gobierno italiano . Un ejemplo análogo a este es la atribución que se efectúa a la Región de "*responsable de la gestión de los pagos a los beneficiarios que correspondan a las autoridades italianas*"(art. 8, 2) : la Comisión no exigirá, a pesar de esta designación de la Región para la gestión de pagos

(435).- La diferenciación entre "aplicación" y "ejecución" encuentra correspondencia en las versiones francesa e inglesa del Reglamento PIM : "exécution" - "mise en oeuvre" ; "carry out" - "implementation".

(que posee un innegable carácter de distribución de competencias internas) responsabilidades a la Región, sino al Estado italiano, que es al cabo el responsable de los actos de sus administraciones, y que es quien ha designado la administración competente para efectuar los pagos.

De esta forma, en nuestra interpretación de este artículo 2, la Región queda como la única administración italiana responsable de llevar a la práctica el PIM, siendo garante último de ello el Gobierno italiano. La designación de la Región como responsable de la aplicación encuentra su explicación tanto en la peculiar organización territorial-competencial italiana, como en las previsiones del Reglamento PIM, que necesita de las entidades subestatales para llevar a la práctica las acciones.

- Ante la existencia de irregularidades o de importantes modificaciones que amenazaran el carácter integrado del PIM, y que llevaran a la Comisión al establecimiento de las sanciones previstas, es el Gobierno italiano y no la autoridad regional quien puede presentar pliego de observaciones (art. 14, segundo párrafo) : se corrobora así nuestra tesis, ya que si en efecto fuera la Región la

única autoridad responsable ante la Comisión, sería también ésta quien habría de presentar sus observaciones a la Comisión ; sin embargo, es el Gobierno italiano quien asume los actos de la Región, por lo que no se corresponde esta defensa por parte del Gobierno en caso de incumplimiento de la Región, con la calificación de ésta como autoridad única responsable ante la CE.

- Otro argumento, ya expuesto anteriormente, sería el siguiente : la íntima vinculación de estos contratos al Reglamento regulador de los PIM hace del todo punto insostenible la interpretación extensiva , al constituir los contratos de programa (el escalón último de un acto complejo, que en ningún momento ha observado , desde su origen, la posibilidad de concebir a las regiones como parte responsable. Por ello, la filosofía del reglamento, que atribuye claramente una responsabilidad principal al Estado, y un papel secundario de colaboración en la ejecución a las autoridades subestatales, no puede abandonarse en el último escalón jurídico, sino que ha de informarlo hasta el definitivo desarrollo y ejecución del Reglamento.

De esta forma, nuestra diferenciación entre "parte interesada" y "parte responsable", es plenamente aplicable

al caso de los contratos de programa italianos : las partes interesadas son el Estado, la Comisión, y la Región, pero las "partes responsables" son únicamente la Comisión y el Gobierno italiano. La Región entonces quedaría como responsable en esta misión secundaria de colaboración y aplicación, pero nunca soportando una responsabilidad "principal", del tono de la que tiene el Gobierno italiano, (esto es , como instancia jurídico-política que deba responder ante la CE).

Una vez expuesta las razones que sostienen nuestra tesis "restrictiva" en este caso concreto de los contratos de programa italianos, hemos de manifestar sin embargo que en nuestra opinión la posibilidad que se abre para las regiones italianas es particularmente interesante, al constituir ciertamente una primera experiencia en su ordenamiento jurídico la delegación que se efectúa de funciones de PRC. Hemos de considerar además que esta especial atribución de responsabilidad a las Regiones italianas en el campo de la PRC no la encontramos en otro terreno comunitario.

Las consecuencias de este artículo 2 de los Contratos de Programa italianos trascienden por lo mismo del marco italiano, ya que constituye toda una primera experiencia en

el derecho comunitario europeo, al declarar a la Región "autoridad responsable (...) respecto de las Comunidades Europeas", en la materia específica de la aplicación de un PIM.

En nuestra opinión, esta atribución de responsabilidad por la aplicación de un PIM a las Regiones italianas ante una instancia comunitaria nos pone de manifiesto cómo las soluciones pragmáticas se imponen en un tema que se aleja cada vez más de las soluciones teóricas compactas y trasladables a cualquier sistema regional o federal (436).

Por ello, a pesar de todas las limitaciones expuestas , hemos de reconocer que en el derecho comunitario es una innovación del mayor interés la posibilidad de asumir obligaciones, derechos y contactos

(436).- " Les concepts juridiques qui configurent le fédéralisme et en proposent un portrait robot sont chaque fois bien éloignés des situations individuelles particulières", Jean SALMON, "Conclusions Générales", en el Coloquio de Bruselas Les Etats Fédéraux... cit , en concreto pág. 505.

directos con la Comisión de las CC. EE. por parte de las autoridades regionales y territoriales distintas de la administración central del Estado, mediante esta vía de los contratos de programa, en el marco de la PRC.

- La cláusula compromisoria. Determinación de la ley aplicable.

Ya hemos tenido ocasión, al estudiar las disposiciones concretas de algunos contratos de programa, de identificar y calificar la Disposición final -art. 24 del contrato de programa para Creta, art. 25 de los franceses y 19 de los italianos- de estos contratos, relativa a la atribución de competencia al Tribunal de Justicia de las Comunidades a efectos de resolver cualquier litigio entre las partes interesadas (437) .

Identificábamos, en efecto, esta común disposición como una cláusula compromisoria, de las previstas en el artículo 181 TCEE .

(437).- *Supra*, páginas 533 (para la Disposición final de los contratos de programa griegos), 544 (para la de los franceses), y 557 (para la de los italianos).

En relación a este artículo (438) , y para lo

(438).- Sobre el art. 181 TCEE, puede verse, L. Neville BROWN - Francis G. JACOBS, The Court of Justice of the European Communities, Sweet & Maxwell, London, 1983, second edition, pp. 118 - 121 ; Manuel DIEZ DE VELASCO, El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, Tecnos, Madrid, 1984, pp. 79 - 80 ; Juan Manuel FARAMINAN GILBERT, La posición de las personas físicas y jurídicas ante la jurisdicción comunitaria, Tesis doctoral, Universidad de Granada, 1981, pp. 323 - 324 ; K. P. E. LASOK, The European Court of Justice - Practice and Procedure, Butterworths, London, 1984, página 330 ; Henry G. SCHERMERS, Judicial Protection in the European Communities, third edition, Europa Instituut, Leiden, Kluwer, 1983, pág. 336 (§ 528) ; SLYNN-LASOK-MILLETT, "The Court of Justice", en David VAUGHAN (ed.), Law of the European Communities cit. (pág. 196), , pp. 173 - 371, en concreto páginas 244 - 246 ; John A. USHER, European Court Practice, Sweet & Maxwell, London, 1983, pp. 90 - 91 ; G. VANDERSANDEN - A. BARAV, Contentieux Communautaire, Bruylant - Bruxelles, 1977, pp. 94 - 95 ; Michel WAELBROECK, "Article 181", en J. MEGRET, y otros, Le Droit de la Communauté économique Européenne, volume 10, tome 1, - La Cour de Justice - Les actes des institutions, I. E. E. - U. L. E., Bruxelles,

que a nosotros interesa, hemos de decir que la

1983, pp. 348 -350 . Asimismo es de interés el comentario que del equivalente artículo en el ámbito CECA -el 42 TCECA- efectúa Mario DE DOMINICIS , en QUADRI - MONACO - TRABUCHI, Commentario CECA, Giuffrè, Milano, 1970, vol. I, pp. 518 - 524.

La conexión entre la cláusula compromisoria del art. 181 y la responsabilidad contractual de las Comunidades por virtud del art. 215, 1 es evidente, ya que normalmente para dilucidar la responsabilidad contractual de la Comunidad son competentes los tribunales nacionales, exceptuado el caso precisamente de la existencia de una cláusula compromisoria, ya que entonces es el Tribunal de Justicia quien tienen jurisdicción al respecto. El artículo 215 TCEE dispone en su primer párrafo,

" La responsabilidad contractual de la Comunidad se regirá por la ley aplicable al contrato de que se trate"

de hecho, los autores vinculan generalmente ambos artículos ; al respecto : Michel WAELBROECK, "Article 215", en J. MEGRET, y otros, Le Droit de la Communauté économique Européenne, volume 15 - Dispositions Générales et finales , I.E.E. - U.L.B., Bruxelles, 1987, pp. 264 - 265 ; L.

diferenciación entre contratos de Derecho público y de

Neville BROWN - F. G. JACOBS, op. cit., pág. 74 ; J. M. FARMINAN GILBERT, op. cit., pp. 315 - ss ; Henry G. SCHERMERS, op. cit., pp. 87 - 88 ; John A. USHER, op. cit., pp. 77 - 78 ; SLYNN-LASOK-MILLETT, Loc. cit., pág. 41 (§ 1.28). La capacidad de asumir responsabilidad contractual por parte de la CE es consecuencia de su personalidad jurídica (art. 211 TCEE : " La Comunidad gozará en cada uno de los Estados miembros de la *más amplia capacidad jurídica que las legislaciones nacionales reconocen a las personas jurídicas ; podrá, en particular, adquirir o enajenar bienes muebles e inmuebles y comparecer en juicio . A tal fin, estará representada por la Comisión*") - para un comentario de este artículo, vid. Félix VAN CRAEYENEST, en J. MEGRET, y otros, Le Droit de la Communauté économique Européenne, volume 15 cit., pp. 4 - 18).

Como puede comprobarse, el art. 181 TCEE no ha sido objeto de gran atención por parte de la doctrina especializada : quizás ello obedezca a que, como dicen VANDERSANDEN y BARAV : " *Le recours en responsabilité contractuelle se déroule normalement devant les juridictions nationales. Il peut néanmoins être porté devant la Cour de Justice en vertu d'une clause*

derecho privado, tomada del Derecho francés, es, en la práctica, irrelevante (439).

El problema básico con respecto a la cláusula compromisaria, es la determinación de la ley aplicable por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas al contrato en cuestión a efectos de poder resolver el

compromissoire. Cette situation ne s'est pratiquement guère présentée. Aussi cette voie de droit ne fait-elle pas l'objet de développements spécifiques" (op. cit.) (De hecho estos autores no dedican mayor espacio al artículo 181 TCEE en cuestión).

(439).- " la distinzione tra contratto di diritto pubblico e contratto di diritto privato, è (...) , praticamente superflua, dato che dalla distinzione non derivano conseguenze in ordine alla possibilità della stipulazione della clausola compromissoria", M. de DOMINICIS, en loc. cit., pág. 520. En igual sentido, SLYNN-LASOK-MILLETT, loc. cit., pág. 244 .

litigio (440) ; y ésta es, justamente, la principal problemática que puede sobrevenirnos con los contratos de

(440).- Normalmente la cláusula compromisoria va acompañada de una disposición que señala como ley aplicable la ley interna de un Estado miembro. M. WAELBROECK estima que, ante una cláusula de este tipo, el Tribunal " sera amenée à élaborer un système de droit international privé, en s'inspirant des principes généralement admis dans les Etats membres" (Le Droit... volume 10 op. cit., pág. 350), no existiendo problema alguno si se ha efectivamente señalado una ley aplicable, pero si si la elección de la ley no se ha predeterminado en el contrato ; en este caso, SCHERMERS (op. cit., pág. 336) estima que el Tribunal deberá basar su decisión en principios generales comunes en los derechos de los Estados miembros ; WAELBROECK , por su parte, da un paso más en este orden de ideas cuando opina que la expresión positiva de estos principios generales comunes la constituyen los criterios fijados en el Convenio sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales, de 19.06.1980 (J. D. C. E. L 266 de 9 de octubre de 1980, pp. 1 - ss , para su versión en castellano en D. O. C. E. - Edición especial - 1985 , 01, Asuntos Generales, Financieros e Institucionales, volumen 03, pp. 36 - 54), pudiendo en consecuencia el Tribunal inspirarse en alguno de estos criterios.

programa - PIM , ya que en ninguno de ellos se ha previsto expresamente la ley aplicable. El Tribunal no ha tenido

En cuanto a la ley aplicable al contrato, J.J.A. SALMON ("Les Communautés en tant que personnes de Droit interne et leurs privileges et immunités", en Droit des Communautés Européennes (Les Nouvelles), Bruxelles 1969, nº 398, pp. 121-139, en concreto pp. 132-134), mantiene un criterio restrictivo (siempre habrá de ser la ley un Estado miembro), mientras que WAELBROECK opina que podrá fijarse como ley aplicable los principios generales de derecho comunes a los Estados miembros (dando como ejemplo el uso que en este sentido ha hecho la CECA , Le Droit... volume 10, 'article 181' cit., pág. 350) ; esta es asimismo su opinión al respecto de resolver un supuesto de responsabilidad contractual de la Comunidad (Le Droit... volume 15, 'Article 215' cit., pág. 265, (en contra, SLYNN - LASOK - MILLETT , para quien la fijación de diferentes criterios en el primer y segundo párrafo del art. 215 TCEE -relativos, respectivamente, a la responsabilidad contractual y extracontractual- implica que la responsabilidad contractual no puede ser resuelta sino por un derecho nacional , cf. Loc. cit., pág. 245 . Por su parte, F. G. JACOBS, ("Proposals for Reform in the Organisation and Procedure of the Court of Justice of the European Communities : with Special Reference to the Proposed Court of First Instance", en Du Droit International au Droit de l'integration...cit. (en pág. 95), pp. 287-298), plantea , ante la introducción del Tribunal de Primera Instancia, la conveniencia de señalar

ocasión, debido al escaso número de asuntos en los que ha llegado a conocer y resolver (441), de tratar algún caso en el que, como sucede con los contratos de programa en presencia, no se hubiera previsto expresamente la ley aplicable al contrato (442).

en el futuro en las cláusulas compromisorias a las jurisdicciones nacionales como competentes, ya que, en la mayoría de los casos, se dispone como ley aplicable la ley nacional de un Estado miembro (cfr. pág. 290, nota 6).

(441).- A pesar de que en la práctica se ha hecho un uso extenso de esta cláusula, sobre todo en el marco CECA y EURATOM ; en este último caso, acogiéndose al equivalente artículo del 181 TCEE (el 153 TCEEA), y teniendo como objeto contratos de investigación previstos en el art. 10 TCEEA (que establece : "*La Comisión podrá confiar, mediante contrato, la ejecución de determinadas partes del programa de investigación de la Comunidad a Estados miembros, personas o empresas, así como a terceros Estados, organizaciones internacionales o a nacionales de terceros Estados*"). a efectos de evitar que dichos contratos fueran regulados por sistemas jurídicos nacionales diferentes , cf. SCHERMEPS. op. cit. pág. 336. Asimismo, sobre el uso abundante de esta cláusula, J. J. A. SALMON, loc. cit., pp. 132-134.

(442).- Solamente tenemos conocimiento de las siguientes

Sin embargo, estimamos que en el caso que nos ocupa,

sentencias, dictadas en virtud de la cláusula compromisoria del art. 181 TCEE (o bien de su equivalente CPCA, el art. 42) : Sentencia de 19 de julio de 1955, asunto 1/55, KERGALL c. Assemblée Commune de la CECA, Recueil 1955 - 56, volume II, pp. 9 - ss ; Sentencia de 12 de diciembre de 1956, asunto 10/55, 'MIRANDA MIROSSEVICH', Recueil 1955 - 56, volume II, pp. 371 - ss ; Sentencia de 17 de Diciembre de 1957, asunto 1/56, 'BOURGAUX', Recueil 1955 - 56, volume II, pp. 421 - ss ; Sentencia de 7 de Diciembre de 1976, asunto 23/76, 'ELLEGRINI', Recueil 1976, pp. 1807 - ss ; Sentencia de 1 de julio de 1982, asunto 109/81, Teresita 'PORTA', épouse Pace c. Commission, Recueil 1982, pp. 2469 - ss ; Sentencia de 22 de setiembre de 1983, asunto 23/81, Commission c. SA ROYALE BELGE, Recueil 1983, pp. 2697 - ss ; Sentencia de 20 de junio de 1985, asunto 118/84, Commission c. ROYALE BELGE, Recueil 1985, pp. 1897 - ss ; Sentencia de 13 de noviembre de 1986, asunto 220/85, FADEX N.V. SAAB c. Commission (no publicado).

Mientras en los asuntos 'KERGALL', 'MIRANDA MIROSSEVICH', y 'BOURGAUX', el Tribunal consideró que los contratos, todos ellos de funcionarios de la Comunidad, eran de derecho público, y que tenía

la ley aplicable no nos sería difícil de determinar en

competencia para resolver por virtud de la cláusula compromisoria del art. 42 TCECA, aplicando como derecho para resolver el litigio el Estatuto de funcionarios, esta práctica posteriormente fué abandonada, ya que pasó a entenderse de los litigios de funcionarios en otra instancia . En realidad son escasos los asuntos que presentan alguna relevancia, todos ellos además con la ley aplicable delimitada en el contrato . Ya en el caso 'BOURGEAUX', se estableció que la cláusula compromisoria podía atribuir al Tribunal una competencia más amplia que la que normalmente le correspondería por los Tratados (si bien ésta tendría sus limitaciones, cf. Recueil 1955- 56 cit., pág. 435, tercer considerando, y Conclusiones del Abogado General Karl ROEMER, pp. 449 - 450). Del asunto 'PELLEGRINI' interesa subrayar dos ideas : que la cláusula compromisoria no tiene necesariamente en su formulación que someterse a las exigencias establecidas por la ley nacional (de hecho, esta cláusula no se encontraba en el contrato, sino en un "projet de convention", sobre el que las partes no obstante seguían de acuerdo , Recueil 1976 cit., pp. 1818, Conclusiones del Abogado General Henri MAYRAS, pp. 1825 - 1826) ; en segundo lugar, que solamente las partes en el contrato pueden ser partes en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia, Ibidem p. 1821). Por lo que respecta al asunto 'PORTA' , se había detallado

estos contratos de programa.

perfectamente en el contrato la ley aplicable , por lo que
"Il n'est pas contestable que le droit italien est
applicable aux relations contractuelles entre les parties.
C'est donc sur la base de ce droit qu'il faut résoudre le
problème de la qualification de ces relations et des
conséquences qui en découlent", Recueil 1982 cit., pág.
2480, punto 11 ; en igual sentido, Conclusiones del Abogado
General Francesco CAPOTORTI, pág. 2487). Por último, y con
respecto al caso 'SA ROYALE BELGE', decir que , para
WAELEBROECK es un ejemplo de ejercicio de un recurso de pago
por esta vía, recurso no previsto en el TCEE (Le Droit ...
vol. 10, cit. pág. 349 - 350).

Por lo demás, la formulación de la cláusula
compromisoria ha sido muy similar en los contratos en los
que se ha introducido : "La Cour de Justice des Communautés
européennes est compétente pour statuer sur les litiges
entre la Commission et le contractant, relatifs à la
présente convention" ('PELLEGRINI', Recueil cit., pág.
1825) ; "La Cour de Justice des Communautés Européennes
est seule compétente pour statuer sur tout litige relatif à
la validité , à l'interprétation ou à l'exécution du
présent contrat" , ('PORTA', Recueil cit., pág. 2485);

Y es que, dada la ausencia de determinación de ley

"tout litige relatif à l'exécution du présent contrat ainsi que ses annexes, à défaut de règlement amiable, pourra être soumis à la Cour de justice des Communautés Européennes",
('SA ROYALE BELGE', Recueil cit., pág. 2688) (la versión en lengua inglesa de estas cláusulas puede encontrarse en SLYNN-LASOK-MILLET, loc. cit., pág. 245, nota 3) . Por poner un ejemplo de un contrato de distinto signo, citaremos el que refiere F. VAN CRAEYENEST, relativo al contrato firmado entre la Comisión y el Instituto Universitario de Florencia , mediante el que se depositaba en dicho Instituto los archivos históricos comunitarios a efectos de pública consulta , disponiendo dicho contrato, por una parte que la ley italiana era la ley aplicable, y que, por otra parte, cualquier litigio relativo a la interpretación y ejecución del contrato debería resolverlo el Tribunal de Justicia, no pudiendo solventarse por la vía amistosa (Le Droit..... vol. 15 cit., pág. 8, punto 9) , cf. Dix-huitième Rapport Général sur l'activité des C. E. - 1984, punto 57 (este contrato venía a completar el Reglamento (CEE, EURATOM) nº 354/83 del Consejo de 1 de febrero de 1983 "concernant l'ouverture au public des archives historiques de la CEE et de la CEEA", J. O. C. E., L 43 de 15 de febrero de 1983,

aplicable, y teniendo en cuenta que estos contratos de programa no pueden desconectarse de su principal marco de referencia, cual es el Reglamento PIM y la normativa de PRC, así como la existente sobre Fondos estructurales (443), estimamos que será a la luz de esta normativa como habrá de solventarse un eventual litigio ; lo que ocurre es que ello será posible de efectuarse en la medida en que el litigio en cuestión comprenda algún elemento de derecho comunitario.

Por otra parte, si el litigio tuviese como objeto alguna cuestión que escapara del derecho comunitario, nos encontraríamos con que debería procederse a una búsqueda de

pp. 1-ss., en D. O. C. E. - Ed. especial-1985, 01, asuntos generales, financieros e institucionales, volumen 04, pp. 3 - 5).

(443).- Recordemos que el carácter contractual stricto sensu de los contratos de programa PIM debe ser matizado, ya que no pueden aislarse de la normativa comunitaria que

ley nacional aplicable.

Esta , sin embargo, no sería una labor compleja , ya que tanto de las circunstancias del caso, como si nos acogemos a alguno de los criterios señalados en el Convenio sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (444), pensamos que podría determinarse sin dificultad

les dió origen (como lo demuestran los primeros artículos de todos los contratos de programa).

(444).- Recordemos la opinión de WAELBROECK, para quien, en ausencia de ley aplicable, podrá acudirse a algún criterio de este Convenio, (vid. nuestra nota (440)). Sobre este Convenio, puede verse, Ole LANDO, "The EEC Convention on the Law applicable to contractual obligations", en C. M. L. Rev., volume 24, 1987, nº 2, pp. 159 - 214 ; Miguel VIRGÉS SORIANO, "El Convenio de Roma de 19 de Junio de 1980 sobre ley aplicable a las obligaciones contractuales", en Tratado de Derecho Comunitario Europeo cit., Civitas, Madrid, 1986, tomo III, pp. 753 - 825 (con referencias a abundante bibliografía).

cuál será la ley a aplicar a efectos de resolver el litigio en este segundo tipo de supuestos.

Así, las circunstancias del caso implicarían necesariamente la determinación de una concreta ley nacional aplicable (para los contratos de programa franceses, por ejemplo, sería la francesa) ; por otra parte, el Convenio nos suministra criterios de similar signo que nos harían llegar a la misma conclusión (445).

(445).- Citaremos el art. 4 de este Convenio :

Ley aplicable a falta de elección

1. *En la medida en que la ley aplicable al contrato no hubiera sido elegida (...), el contrato se regirá por la ley del país con el que presente los lazos más estrechos. (...).*"

2. (...). *se presumirá que el contrato presenta los lazos más estrechos con el país en que la parte que deba realizar la prestación característica tenga, en el momento de la celebración del contrato, su residencia habitual o, si se tratare de una sociedad, asociación o persona jurídica, su administración central"*

D. O. C. E. - Edición especial cit., pág. 37).

(para un comentario, VIRGÓS SORIANO, loc. cit., Págs. 780 - 782) . Este criterio del "país que presente los lazos más estrechos", determinaría claramente, a nuestro entender, que estos contratos de programa se regirían por la ley del país donde se aplican.

De esta forma, si resumimos lo expuesto, tendríamos que, en nuestra opinión, en un supuesto de litigio el Tribunal deberá aplicar :

- En caso de que el objeto del litigio lo constituya algún elemento de Derecho comunitario, por orden preferente,

a).- El Reglamento regulador de los PIM, así como la normativa existente complementaria de desarrollo de este Reglamento.

b).- La normativa de PRC, o la de los Fondos o instrumentos financieros comunitarios (Reglamento 2052/88 del Consejo, de 24.06.88, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del BEI y con las de los demás instrumentos financieros existentes).

- En caso de que el objeto principal del litigio no lo constituya un elemento de derecho comunitario,

a).- La legislación nacional del Estado en el que se ejecuta el PIM en cuestión.

Es imaginable por otra parte la posibilidad de que se plantee un caso donde sea necesario acudir a ambos tipos de normativa.

Nos queda ahora determinar , en caso de que un litigio no haya podido resolverse por una solución amistosa (446), quiénes están legitimados ante el Tribunal de Justicia ; en concreto, nos interesa saber qué partes tienen legitimación activa ante el Tribunal.

La cláusula compromisoria, en este sentido, no nos ofrece mayores matices especificativos ; si recordamos su formulación, observaremos que caben perfectamente en su letra dos interpretaciones :

A - Cualquier parte interesada tiene legitimación activa para someter al Tribunal de Justicia la controversia (Estado, Comisión, Región y/o Departamento, en el supuesto francés e italiano).

B - Solamente las "partes responsables" poseen

(446).- Ya habíamos precisado el alcance de esta última expresión, «solución amistosa», en pp. 545-546

legitimación activa : Estado y Comisión.

Analizamos a continuación los argumentos jurídicos que apoyan una y otra interpretación.

A - Todas las partes interesadas pueden iniciar el procedimiento

Podemos sostener esta interpretación con los siguientes argumentos :

- En primer lugar, llegaríamos a esta conclusión por la aplicación del principio jurídico *Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus* : la aséptica formulación de esta cláusula "*Toda controversia entre las Partes interesadas (...) será sometida al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*" no nos permite efectuar diferenciaciones.

- En segundo lugar, es inequívoco que la cláusula se refiere a una controversia entre las "partes interesadas" ; y ya habíamos establecido cómo los contratos de programa atribuían a las regiones el status de "parte interesada".

- De lo anterior se sigue que será cualquier "parte interesada" la que podrá someter la controversia al Tribunal, al ser una cláusula general para el contrato, y, por ende, general para las "partes interesadas" que lo han firmado y que lo deben aplicar (la distinción nuestra con "parte responsable", solamente cabría hacerla a efectos de responsabilidad última, pero no a la hora de interpretar una disposición del contrato , donde el contenido del término "parte interesada" posee toda su fuerza) . Una interpretación contraria sería incompatible con el hecho de encontrarnos ante un contrato (447) .

- El caso italiano muestra hasta qué punto no pueden menoscupirse los derechos de las Regiones, ya que estas son responsables de la aplicación del PIM (aunque no lo sean de la ejecución global del mismo) ; si son responsables de la aplicación, habría que admitir que entran plenamente dentro de la redacción de su cláusula compromisoria : "*Cualquier discrepancia sobre (...) la realización (...) se someterá al Tribunal de Justicia*".

(447).- De no hacerse así, podría llegarse a la hipótesis de que , por ejemplo, un determinado artículo de un contrato de programa, de interpretación controvertida entre

- Un último argumento vendría ofrecido por la jurisprudencia : en el asunto PELLEGRINI se negó la posibilidad de que el Tribunal resolviera un recurso contra una empresa porque no era parte en el contrato donde se contenía la cláusula compromisoria, y, por tanto "*ladite société n'étant partie à la clause compromissoire (...), la Cour n'a pas de compétence à son égard*" (448) ; esta decisión del Tribunal implicaba que "*In actions brought under an arbitration clause, only parties to the clause can be parties to the proceedings (other than interveners)*" (449). Una lectura *sensu contrario* del considerando citado determinará que el Tribunal tendrá competencia sobre cualquiera de las partes en un contrato donde se contenga la cláusula compromisoria ; de esta forma, pues, todas las partes tienen legitimación tanto pasiva como activa.

la Administración central y la regional, quedaría a expensas de la interpretación que del mismo efectuara la Administración central (una de las partes), si suponemos que ésta no posee interés en llevar el asunto al Tribunal de Justicia y que la Comisión, por razones políticas, se abstiene de iniciar el procedimiento : de esta forma se anularía el status conferido a la Región como "parte interesada" en el contrato, al no disponer de ningún margen de autonomía, vaciándose de contenido por consiguiente este status de la Región "parte" y produciéndose indefensión.

B - Solamente el Estado y la Comisión pueden iniciar el recurso fundado en cláusula compromisoria.

Podemos sostener esta interpretación con los siguientes argumentos :

- En primer lugar, debe deslindarse la expresión de la cláusula compromisoria "*Toda controversia entre las partes interesadas*", de la expresión "*será sometida al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*" ; puede, efectivamente, tener lugar una controversia entre cualquiera de las Partes interesadas sin que ello implique que todas estas partes puedan someter la controversia al Tribunal : al menos, la letra de la cláusula no dice expresamente que "*cualquier parte podrá someter la controversia al Tribunal*".

- En segundo lugar, hay que considerar que no estamos ante un contrato *stricto sensu* , y que por lo tanto hay que respetar los principios reconocidos en el Reglamento

(448).- Recueil 1976 cit., pág. 1821, punto 31, segundo.

(449).- LASOK, The European Court ... cit., pág. 62 .

PIM y en los contratos de programa relativos al papel principal de los Estados (su caracterización como "parte responsable", frente a la Región como "parte interesada"). Ello implica que un asunto tan delicado como es el reconocimiento del ius standi, haya que escoger la fórmula más restrictiva : solamente las "partes responsables" (Comisión, Estados) pueden estar legitimadas activa y pasivamente ; esta interpretación encajaría además con el contexto global de competencias asignadas a las Regiones, situadas en condicional ante el Estado . Y si éste es un principio general del Reglamento PIM, dicho principio ha de inspirar todos los actos jurídicos de desarrollo , como sería el caso de estos contratos de programa. Por ello el término "parte" , cuando se habla de las Regiones, ha de ser interpretado en un nivel bajo , que se correspondería además con la ausencia de responsabilidad que según hemos visto tienen los entes subestatales en estos contratos . En resumen, sólo las "partes responsables" serían las capacitadas para iniciar un recurso por cláusula compromisoria ; lo contrario efectuaría una interpretación de los contratos de programa como si se trataran de un documento jurídico independiente e inconexo de los PIM.

- En tercer lugar, la generalización a todas las partes del derecho a acudir al Tribunal de Justicia aumentaría sensiblemente las posibilidades de internacionalizar por esta vía conflictos internos de competencias (450).

- En cuarto lugar, la voz de las Regiones y de los

(450).- Podría, en efecto, caso de atribuir locus standi a las regiones, darse la hipótesis aberrante de que un conflicto (interno) de competencias entre dos partes interesadas (por ejemplo, Estado y Región) sobre una materia incidente en los contratos de programa, sea resuelto por el Tribunal de Justicia de la CE, sustrayendo así una competencia de interpretación constitucional estatal. Ello vendría dado porque la cláusula compromisoria excluye la competencia de los tribunales nacionales en estos ámbitos contractuales (WAELBROECK, Le Droit... vol. 10, 'Article 181' cit., pág. 349, punto 3). Los riesgos de carácter político que conlleva el que las regiones puedan acudir directamente al Tribunal de Luxemburgo para solventar un conflicto de competencias estatal, desaconseja esta interpretación. (Por supuesto, esta hipótesis puede darse, aunque con mucha menor probabilidad, en sentido contrario : es descartable que la Comisión o un Estado deseen resolver un conflicto de competencias estatal en una instancia internacional, cual sería el Tribunal de Justicia de la CE).

Departamentos queda preservada en cualquier caso, ya que estos entes pueden intervenir como parte coadyuvante, caso de plantearse un recurso, y hacer valer de esta forma sus opiniones (451) ; se anularía así el argumento de la indefensión de las partes interesadas no responsables.

- por último, el peculiar caso de las Regiones italianas quedaría como irrelevante a estos efectos, al no ser en definitiva "partes responsables" de la ejecución. El término "realización" contenido sus cláusulas compromisorias -como causa de discrepancia que abre la puerta para acudir al Tribunal- sería en realidad equivalente al de "ejecución" (de la que es responsable el Gobierno), por lo que no podrían acogerse a dicha cláusula.

(451).- Utilizamos el término "coadyuvante" por ser el utilizado en las traducciones oficiales en castellano de las primeras sentencias (cf. Sentencia 14 de Enero de 1988, asunto 55/86, ARPOSOL c. Consejo y Comisión -siendo esta última "parte coadyuvante"-), si bien la traducción oficial en el D.C.C.E. de la versión consolidada de 1982 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia habla de "interviniente". Independientemente de ello, sobre

Hasta aquí la exposición de argumentos a favor y en contra de la posibilidad de que los entes subestatales puedan acudir al Tribunal de Justicia, en virtud de la cláusula compromisoria, como consecuencia de su status de "parte interesada" en los contratos de programa.

En nuestra opinión, los argumentos de la primera opción expuesta son de mayor peso que los de la segunda. Pensamos que de la letra de las cláusulas establecidas en estos contratos de programa no puede seguirse sino una interpretación que incluya a Regiones y Departamentos, en cuanto partes interesadas, entre aquellos que, estando legitimados ante el Tribunal, pueden someter una cuestión

el particular, LASOK, The European Court...cit., chapter 5 'Intervention', pp. 96 - 114 ; J.A. USHER, op. cit., chapter 11, pp. 289-303 ; G. VANDERSANDEN- A. BARAV, op. cit., pp. 446-482 ; J.B. ACOSTA ESTÉVEZ, Proceso, procedimiento y recursos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, PPU, Barcelona, 1988, pp. 173-174 . Sobre el régimen de los coadyuvantes, Protocolo del Estatuto del Tribunal, art. 37 ; Reglamento de Procedimiento, art. 93 (este último en la versión consolidada, D. O. C. E., C 39 , de 15.02.1982, en D.O.C.E. - Edición especial - 1985, 01, asuntos generales, financieros e institucionales, volumen 03, pp. 125 - ss, en concreto pág. 146)

sobre la interpretación, ejecución o validez del contrato (452) . De lo contrario carecería jurídicamente de sentido la misma realización del contrato , al menos en los términos en los que han sido concluidos . De esta forma, una entidad subestatal tendría legitimación activa y pasiva ante el Tribunal, al igual que una empresa que ha firmado con la Comisión un contrato -incluyendo cláusula compromisoria- la tiene en su calidad de "parte" en dicho contrato (453) .

Tendríamos pues que, en un supuesto de controversia entre algunas de las partes, de no resolverse por vía de una solución amistosa, cualquiera de las "partes interesadas" podrá acudir al Tribunal de Justicia para que éste resuelva la duda -de interpretación, validez o

(452).- Ya referíamos que los términos de la redacción de la cláusula compromisoria del Contrato de programa-Creta eran más amplios que los de las cláusulas insertadas en los contratos de programa franceses, y cómo esta diferente redacción no implica diferentes competencias, al ser única la atribución de competencia al Tribunal de Justicia para entender del asunto ; en virtud de un principio de uniformidad en la aplicación de los PIM, pensamos que la redacción en el caso Creta es trasladable a los contratos de programa franceses, *supra*, págs. 545-546.

ejecución del contrato- de que se trate ; es preciso subrayar que la búsqueda de una solución amistosa constituye una fase preclusiva , en el sentido de que sólo tras comprobar su inviabilidad podrá acudir al Tribunal, según se desprende de la letra de las cláusulas (454).

(453).- La supresión del derecho a acudir al Tribunal desvirtuaría la posición de las Regiones como parte, y suprimiría el sentido de la contractualización llevada a cabo en el ámbito PIM con estos entes, siquiera sea de forma complementaria al desarrollo normativo de un Reglamento comunitario ; de haberse pretendido, en efecto, que los entes subestatales no tuvieran la categoría de parte en estos contratos , se habría acudido a otras formas jurídicas de ejecución, como podía haber sido un contrato-marco genérico para todos los PIM franceses entre el Estado y la Comisión, posteriormente desarrollado -incluso en forma contractualizada- en niveles internos (de hecho, como hemos ya analizado, la contractualización operada con los Programas Comunitarios y Nacionales de Interés Comunitario del marco FEDER ha operado con una mecánica diferente a la presente).

Por ello el único requisito relevante que, tras la fase de la solución amistosa, habrán de cumplimentar las partes en el contrato para acudir al Tribunal de Justicia, será el establecido en el art. 38, 6 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal (455).

(454).- El mismo principio de uniformidad en la aplicación de los PIM que habíamos proyectado en las cláusulas compromisorias -anteriormente, nota (452), a propósito de la distinta enumeración de competencias del Tribunal- pensamos que es igualmente aplicable a un caso como el presente, donde el contrato Creta no preve las "soluciones amistosas", y sí en cambio los contratos de programa franceses.

(455).- Cuya redacción es la que sigue :

"Las demandas presentadas en virtud de los artículos 42 y 89 del Tratado CECA, 181 y 182 del Tratado CEE y 153 y 154 del Tratado CEEA irán acompañadas, según los casos, de un ejemplar de la cláusula compromisoria contenida en un contrato de Derecho público o de Derecho privado celebrado por las Comunidades o por su cuenta , o de un ejemplar del

Una vez analizados los problemas que presentan los distintos elementos contenidos en los contratos de programa, nos creemos con los útiles suficientes para determinar la específica naturaleza jurídica de estos contratos.

compromiso concertado entre los Estados miembros interesados"

(D. O. C. E. - Edición especial cit., pág. 135 - 136).

- Naturaleza jurídica.

Según el análisis que hemos efectuado en páginas anteriores, de estos contratos de programa ha quedado en evidencia :

A - su carácter contractual.

B - su insoslayable vinculación al Reglamento PIM, en particular, y al derecho comunitario, en general.

Estos principios habrán naturalmente de tenerse en cuenta en el momento de concretar la naturaleza jurídica de los contratos de programa ; por ello nuestra opinión sobre su naturaleza tendrá que matizarse en atención a estos elementos.

A - De una parte, su innegable carácter contractual, deviene del hecho de contener estos contratos de programa los elementos esenciales o constitutivos que exige la

teoría general del contrato : objeto, causa y consentimiento (éste, a su vez, con los presupuestos de capacidad y forma) (456). Hemos además de considerar que el que la responsabilidad del contrato no recaiga, según nuestra tesis, en todas las partes firmantes no actúa en menoscabo de esta naturaleza jurídica contractual : la responsabilidad (457) es generalmente calificada como un elemento accidental al contrato (458).

(456).- Jorge MOSSET ITURRASPE, Teoría General del Contrato cit. (en pág. 562), pág. 53. Podemos comprobar que, de hecho, todos estos elementos son fácilmente identificables en los contratos de programa. El objeto sería el contenido del contrato (la misma operación jurídica destinada a la creación, modificación, transmisión o extinción de relaciones jurídicas obligacionales, Ibidem., pág. 235) ; la causa no es otra que la aplicación de los Programas -la razón o motivo determinante del contrato, Ibidem. pág. 249- ; el consentimiento, con sus presupuestos, es constatable por la misma celebración y firma del contrato.

(457).- La responsabilidad es definida como el conjunto de normas que, como sanción, obligan a reparar las consecuencias dañosas, emergentes de un comportamiento antijurídico, que es imputable, física o moralmente, a una persona", Ibidem., pág. 417

Este carácter contractual se trasluce a lo largo del contenido del contrato de programa en una variada gama de concreción : interpretación del contrato (cláusula compromisoria (459)), encabezamiento de los contratos (constituido por la enumeración de las partes seguida de la expresión "Han convenido los siguiente ") , utilización del término "contrato" como categoría genérica, firma de las partes , la referencia a los firmantes como "partes interesadas" , la atribución de responsabilidad a una de las partes del cumplimiento "de las disposiciones del presente contrato", etc.

B - De otra parte. la vinculación al Reglamento PIM y al

(458).- Ibidem, págs. 52 - 53.

(459).- Subrayemos cómo la remisión efectuada al Tribunal de Justicia encuentra su correspondencia en la letra del art. 181 TCEE, que se refiere a la posibilidad de competencia del Tribunal en contratos de derecho público o de derecho privado ; de no ser en efecto un contrato, no tendría sentido dar competencia expresa al Tribunal de Justicia (si se tratara de un acto comunitario, ya previsto o no en el art. 189 TCEE, no habría necesidad de introducir la Disposición final confiriendo competencia jurisdiccional al Tribunal).

Derecho comunitario , en efecto, ha impregnado globalmente los documentos jurídicos que son estos contratos de programa, y , especialmente, han cristalizado en determinadas cláusulas esenciales en dichos contratos , disposiciones básicas sobre las que pivota el conjunto del contenido de estos contratos : artículo 1 (definición del contrato por referencia al Reglamento PIM) (460); artículo 2 (depósito de la responsabilidad general ante la CE sobre la aplicación del contrato en un miembro del Gobierno), artículo 3 (Comité de seguimiento) (461),

(460).- El art. 1 de los contratos de programa señala que *"El presente contrato constituye un contrato de programa a que se refiere el artículo 9 del Reglamento (CEE) nº 2088/85"*.

(461).- En este mismo artículo 9 del Reglamento PIM, además, se dispone la futura creación de los Comités de seguimiento , así como su principal función, *"El Comité prestará su asistencia al Estado miembro, a la autoridad regional o a cualquier otra autoridad designada por el Estado miembro , redacción retomada en el art. 3 de los contratos de programa : " Estarán (el prefecto y/o el presidente del Consejo) asistidos por un Comité de seguimiento"*.

cláusula compromisoria (462). En este orden de ideas, dos de los elementos esenciales del contrato según la teoría general están a su vez inextricablemente vinculados al Reglamento PIM , y serían por lo mismo de imposible existencia independientemente de él : el objeto y la causa de los contratos de programa (463), establecidos y predeterminados por el mismo Reglamento PIM ; además, algunos elementos accidentales del contrato están igualmente marcados por el mismo signo : determinación de las sanciones , posibilidad de introducción de cláusulas modificatorias (464), interpretación del contrato (465).

(462).- La cláusula compromisoria remite a una institución comunitaria ; como hemos señalado, las cuestiones de responsabilidad contractual de la Comunidad , por lo general, son resueltas en instancias nacionales.

(463).- Tanto el contenido de los contratos como la voluntad de aplicar los Programas Integrados no encuentran significado desconectados del Reglamento PIM.

(464).- Las sanciones, como recordaremos, se remiten al

De aquí que tengamos que concluir estableciendo que estos contratos son de naturaleza híbrida. Nuestras conclusiones desembocarán así en una zona donde confluyen elementos jurídicos que provienen, de un lado, del Derecho comunitario, y, de otro, del derecho contractual; siendo ambos tipos de elementos necesarios para la explicación de estos contratos de programa.

articulado del Reglamento PIM ; las cláusulas modificatorias se hayan previstas en el Anexo IV del Reglamento, g).

(465).- La relevancia que en un plano de Derecho comunitario tiene la existencia y utilización de la cláusula compromisoria es expresada por WAELBROECK de la siguiente forma : " *En raison de l'importance des intérêts communautaires susceptibles d'être mis en cause par les contrats conclus par la Communauté avec des sujets de droit interne, il importait de prévoir la possibilité d'attribuer compétence à la Cour de justice pour connaître des différends pouvant surgir à l'occasion de leur application*", Le Droit... vol 10 cit., pág. 348.

Así, nos encontraríamos que los contratos de programa serían una suerte de desarrollo contractualizado del derecho comunitario ; la ejecución del derecho comunitario en este concreto campo regional exige que para garantizar en planos concretos la efectiva aplicación de la normativa y acciones PIM se proceda a una negociación y acuerdo sobre las obligaciones de cada instancia afectada por la ejecución de los Programas . Esta contractualización de las acciones que han de llevarse a cabo sobre el terreno tiene como razón de ser la asunción por parte de las instancias interesadas de obligaciones y compromisos jurídicos determinados , trascendiendo así del carácter meramente político de las obligaciones asumidas en materia de PRC ; además esta técnica de intervención contaría con las ventajas de asociar en la aplicación de los Programas a todas las instancias afectadas, lo que, en la práctica , conferiría a esta actividad de proyección regional una eficacia muy superior.

Debido entonces a las especiales características que conlleva la ejecución del Reglamento , y al interés de conseguir una mayor eficacia en la intervención regional

comunitaria (adhiriendo a las entidades subestatales al proceso de gestación y aplicación de los Programas, según preve el mismo Reglamento) , vemos como se ha procedido a una concertación mediante contrato con todas las entidades intervinientes en el proceso de ejecución , respetando además la peculiar organización territorial y competencial existente en cada país (dando así responsabilidad por la aplicación de los PIM a las Regiones italianas ante la CE , como administración italiana encargada de llevar a cabo el PIM) ; todo ello constituye de hecho una verdadera innovación en el campo regional, y, en general, en el Derecho comunitario.

De esta forma, los contratos de programa serían el último escalón jurídico de desarrollo de un Reglamento comunitario, lo cual en absoluto desvirtuaría su naturaleza como contrato.

Por ello, podemos situar a estos Contratos de Programa en un marco de desarrollo de una determinada norma comunitaria (inscrita a su vez, en el contexto genérico de la PRC) , pero con una relativamente importante independencia de esta normativa , en el sentido de que su faceta contractual otorga al instrumento jurídico utilizado

una cierta autonomía por relación al derecho comunitario del que depende (por ejemplo, la posibilidad de las partes de introducir de mutuo acuerdo cláusulas modificativas del contrato, o la posibilidad de someter al Tribunal una controversia de interpretación, a instancia de cualquiera de las partes).

4.- LAS DISPOSICIONES FINANCIERAS DEL REGLAMENTO PIM.

A . Las vías de financiación de los PIM.

B . Los criterios generales y comunes de financiación.

C . La contribución financiera de los Fondos.

- FEDER

- FEOGA

- FSE

D . La contribución de la línea presupuestaria independiente.

E . Los préstamos especiales PIM.

A . LAS VIAS DE FINANCIACION DE LOS PIM.

Al ser reflejo la iniciativa PIM de la vía de actuación regional que es la Coordinación de Fondos e instrumentos estructurales, no podía, en virtud de las ideas que implicaba dicha Coordinación, ser dotados exclusivamente con una única fuente de financiación. Por ello existirán vías diversas de financiación de las acciones constitutivas de los PIM, siendo una de ellas una línea presupuestaria independiente establecida *ad hoc* para esta iniciativa ; además , los Fondos estructurales son dotados con una inyección particular financiera a efectos PIM, así como son previstos, también con la expresa finalidad PIM, un montante de préstamos comunitarios considerable -que se desarrollarán a través de las vías crediticias normales en el campo regional : los mecanismos BEI y NIC (466).

(466).- Sobre la financiación PIM, J. BLASCO JAUREGUI, "Los programas Mediterráneos...", loc. cit., pp. 119, 127 y 128 ; Joël BOUDANT, loc. cit., pp. 261 - 262 ; H. BOURGEAU, loc. cit., pág. 455 ; François GILLES, loc. cit., pp. 48 - 53 ; G. GOUZES, loc. cit., pp. 5 - 8 ;

A nuestro entender, la disposición básica sobre la financiación de la iniciativa comunitaria PIM la constituye el artículo 3 del Reglamento, cuando nos dice que para la realización de los PIM podrá recurrirse a

- a unos recursos adicionales específicos.
- a los recursos FEDER, FSE y FEOGA.
- a préstamos, procedentes tanto de los recursos del BEI como del Nuevo Instrumento Comunitario (NIC).

Como posteriormente veremos, sólo la primera de estas fuentes de financiación se regirá por normas particulares-PIM, establecidas en el mismo Reglamento.

Este artículo 3 es completado en el Título III, correspondiente a las "Disposiciones financieras", concretamente por el art. 10, donde ya se determina el alcance de la contribución presupuestaria de la C. E. en cada una de las vías mencionadas, de la siguiente forma :

- la participación comunitaria en los Fondos consiste en 2.500 millones de ECUS .

- el esfuerzo presupuestario suplementario se fija en 1.600 millones de ECUS. Para ello se crea una línea presupuestaria especial denominada « Programas integrados mediterráneos - contribución adicional » (artículo 11, 2).

De esta participación de los Fondos más la línea presupuestaria independiente -4.100 millones de ECUS en total (467)- , 2.000 millones habrán de ser destinados inexcusablemente a los PIM presentados por Grecia (art. 10, 3).

(467).- Para F. GILLES, "Jamais la Communauté n'a consacré une telle masse financière à une action structurelle de développement régional", aunque matiza que "n'est pas tant l'effort financier qui est novateur, même si cet effort est renforcé, mais le caractère intégré de l'action structurelle. Celui-ci offre à la Communauté la possibilité

- la posibilidad de conceder préstamos se determina en 2.500 millones de ECUS .

Es menester precisar que el montante de esta participación comunitaria es fijado para el conjunto de la iniciativa PIM (siete años).

Tendríamos así dos vías para las contribución comunitaria-PIM que ya existían con anterioridad al Reglamento y que son incrementadas para financiar las acciones constitutivas de los Programas Integrados a través de sus medios y procedimientos : los Fondos estructurales y la actividad de préstamo comunitaria (instrumentalizada por el B.E.I. y el N.I.C.) ; por otra parte, una vía de financiación es creada *ad hoc* para esta iniciativa : la línea presupuestaria independiente , gestionada por la Comisión en base a las normas de funcionamiento establecidas en el Reglamento PIM.

de s'assurer que les objectifs qu'elle a fixés sont respectés et de subordonner ainsi ses interventions à des considérations d'efficacité qui lui sont propres, par un engagement contractuel pluriannuel entre les parties intéressées", , en loc. cit., pág. 53.

B - LOS CRITERIOS GENERALES Y COMUNES DE
FINANCIACIÓN

Podemos establecer, a la luz del Reglamento PIM, la existencia, de una parte, de unos criterios generales de financiación previos a la decisión de participación financiera de la Comunidad en un concreto PIM o acción, y, de otra parte, de unos criterios de financiación en aplicación de la contribución o contribuciones comunitarias.

Efectivamente, según el Reglamento, la participación de la Comunidad en las distintas acciones que constituyen los PIM está condicionada a una previa conformidad de la Comisión. Esta conformidad y elección de acciones susceptibles de recibir una contribución comunitaria, así como el montante de ésta, se determinará en función de una serie de criterios, criterios que son proporcionados por el mismo Reglamento PIM, esencialmente en el artículo 6. De otro lado, tendríamos, para decidir la participación financiera de la Comunidad (ya independientemente de las acciones constitutivas de los

PIM), una serie de reglas de juego o de principios para las vías de financiación comunitaria, que podemos deducir del Título III (Disposiciones financieras), , en esta búsqueda de los criterios generales y comunes a efectos de la financiación PIM.

En relación a los criterios de financiación previos a la decisión de participación financiera comunitaria, y que van proyectados hacia las acciones constitutivas de los PIM, nos encontraríamos con que el artículo 6 (que determina que la Comisión habrá de analizar los distintos PIM con vistas a confirmar su adecuación al Reglamento PIM, así como seleccionar las acciones que recibirán una contribución financiera de la Comunidad), señala una serie de criterios específicos ad hoc para la elección de las acciones - PIM y para determinar la cantidad a la que ascenderá la contribución comunitaria. Estos criterios son en nuestra opinión comunes a la línea presupuestaria específica, a los Fondos y a los préstamos que en el marco del BBI y del NIC puedan otorgarse, ya que el Reglamento utiliza la omnicomprensiva expresión " Al determinar la contribución comunitaria a los PIM ... " (art. 6, 2).

Estos principios ya fueron referidos en su momento (468), por lo que nos limitaremos a señalar que se

considerará, en vistas a la elección de acciones que recibirán un soporte financiero comunitario : en primer lugar y sobretodo, las necesidades de las regiones, teniendo en cuenta sus específicos condicionantes económico-sociales (y, dentro de este criterio, otorgando prioridad a las regiones menos favorecidas, así como a aquellas más afectadas por la ampliación ibérica) ; asimismo, y como criterios de segundo grado (469), un conjunto de cuatro de ellos, sin orden de prelación, que son los siguientes : la eficacia de las acciones (desde el punto de vista principalmente de las pautas seguidas por los Fondos : productividad, empleo, ingresos) ; la importancia del PIM por relación a la capacidad financiera del Estado (señalándose expresamente para ello

(468).- Ya tuvimos ocasión de comentarlos al estudiar las competencias de la Comisión.

(469).- Deducimos esta división de criterios en principales y secundarios de la misma letra del art. 6, 2 : *'se tendrán en cuenta, en primer lugar,....'*, frente a *'También se tendrán en cuenta'* ; la redacción inglesa lo refleja con mayor claridad : *'account shall be taken, first and foremost,....'*, frente a *'Account shall also be taken of : '*.

como referencia, de carácter cerrado, las limitaciones presupuestarias y la renta nacional por habitante); la coherencia de los dispositivos de coordinación y movilización de iniciativas previstos para el ámbito cubierto por el PIM (contenido en el concreto Programa Integrado); por último, la adecuación de los instrumentos comunitarios (en sentido amplio, esto es, cubriendo los préstamos) a las acciones propuestas para el PIM.

En relación ahora a los criterios generales de financiación referidos a la aplicación de la contribución comunitaria, existen como hemos dicho una serie de principios contenidos en el Título relativo a las Disposiciones financieras, y principalmente en el artículo 13, que vienen a conformar una suerte de reglas de funcionamiento y coordinación entre las distintas vías de financiación a efectos de determinar la participación de cada una de ellas en una acción PIM (y ello, debido principalmente a la ausencia de una normativa general sobre la Coordinación de Fondos estructurales en la fecha de adopción del Reglamento).

El primer criterio genérico es el que establece que el montante global de la intervención comunitaria en la

financiación de acciones no puede sobrepasar el 70% -del coste total del proyecto o acción- ; este tope del 70 % va referido a cualquier tipo de intervención de la CE, ya que expresamente se señala que el umbral queda establecido "*..... independientemente de la forma que adopten las contribuciones financieras*". La excepción a esta regla la constituirá el caso de Grecia y para los supuestos de infraestructuras de especial importancia , con la única condición de que exista una vía parcial de contribución mediante préstamos (art. 13, 1).

Un segundo criterio genérico , delimitador de las contribuciones en sus diversas variantes lo encontramos en el art. 13, 4, que dispone que la línea presupuestaria independiente está llamada a cubrir la diferencia existente entre los límites máximos que señalan los Fondos y el resto de la financiación presupuestaria de la Comunidad .

Existen además dos criterios generales con un ámbito de aplicación menor, ya que están referidos exclusivamente a Francia e Italia.

El primero de estos criterios establecidos para los PIM italianos y franceses lo provee el art. 13, 2. Y aquí podría plantearse la existencia de una contradicción

entre lo dispuesto en el apartado segundo de este artículo 13 y lo que , según hemos visto, dispone el apartado 1 .

Efectivamente, el apartado segundo establece que para Francia e Italia, la financiación no podrá sobrepasar en más de 10 puntos sus límites máximos establecidos por los Fondos para estos países, mientras, como ya hemos, visto, la intervención que señala el apartado primero fija un tope máximo del setenta por ciento. Sin embargo, esta contradicción no existe, si nos atenemos a la siguiente interpretación :

- mientras que en el apartado 1 habla de "la tasa de intervención comunitaria (...) independientemente de la forma que adopten las contribuciones financieras " (lo que parece implicar a los Fondos, a las líneas y a los préstamos (70% como máximo)),

- en el apartado 2 se habla de "financiación comunitaria calculada sobre la base de subvenciones presupuestarias" (lo que parece referirse a los Fondos y a la línea presupuestaria independiente, o bien sólo a los Fondos , pero no a la vía de contribución de los préstamos (fijando diez puntos sobre el máximo permitido para Francia e Italia por los Fondos) .

Luego puede concluirse que el primer apartado de este artículo se refiere a la intervención general de la C.E. (comprendiendo préstamos), mientras que el segundo apartado se referiría sólo a los Fondos más la línea específicamente reseñada en el presupuesto anual de la CE. De esta forma, para Francia e Italia, la contribución total de la CE no puede sobrepasar el 70%, mientras que la contribución parcial de Fondos más línea independiente no puede sobrepasar diez puntos de lo señalado por los Fondos para estos países (470).

(470).- En el caso del FEDER, los límites máximos eran para estos países en el momento de la adopción del Reglamento (posteriormente el mecanismo de distribución de recursos quedó modificado para dar cabida en él a España y Portugal , al adoptar el Consejo el 17 de diciembre de 1985 la propuesta de modificación del Reglamento FEDER en este sentido, J. O. C. E., C 181 de 18 de julio de 1985, y Boletín de las CC. EE. 6-1985, punto 2.1.86 , así como el Boletín de las CC. EE. 12-1985, punto 2.1.128) : Italia, 42, 59 % ; Francia , 14, 74 % .

El segundo de los criterios genéricos de financiación

En el caso del FSE, los límites máximos vienen determinados por la Decisión 83/516/CEE del Consejo de 17 de octubre de 1983, sobre las funciones del Fondo Social Europeo (JOCE L 289 de 22.10.1983, pp. 38 - ss, en D. O. C. E. - Edición especial - 1985, 05, Libre circulación de los trabajadores y política social, volumen 04, pp. 26 - 29), señalando su artículo 5 :

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados siguientes, la ayuda del Fondo será concedida en la proporción de 50% de los gastos pertinentes, sin que pueda rebasar no obstante el importe de la contribución financiera aportada por los poderes públicos al Estado miembro interesado.

2. Cuando se trate de acciones realizadas para fomentar el empleo en regiones caracterizadas por un desequilibrio especialmente grave y prolongado de empleo, circunstancia que habrá de ser definida por el Consejo mediante acuerdo adoptado por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión, la ayuda del Fondo será incrementada en un 10%."

Posteriormente se precisaron estas regiones de estatuto prioritario, mediante el 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 (JOCE L 289 de

establecidos para los PIM italianos y franceses es el que utiliza al Reglamento FEDER como referencia para cálculo de montantes en las contribuciones PIM ; este cálculo referencial viene determinado por el art. 13,3.

Este criterio, previsto exclusivamente para Francia e Italia, interviene cuando una acción está financiada mediante la línea presupuestaria y/o por

22.10.1983, pp. 1 - ss., en D. J. C. E. - Edición especial - 1985, 05, Libre circulación de los trabajadores y política social, volumen 04, pp. 22 - 25), que en su artículo 3 dispone que :

1. Las acciones en favor del empleo en los Departamentos franceses de Ultramar, en Grecia, en Groenlandia, en Irlanda, en Irlanda del Norte y en el Mezzogiorno, gozarán del incremento porcentual previsto en el apartado 2 del artículo 5 de la Decisión 83/516/CEE."

Así pues, para el caso de los PIM concernientes al Mezzogiorno italiano, la tasa de participación en el 50% de los gastos se eleva al 60% ; en el caso de Francia, permanece este tope del 50%.

préstamos, -y no mediante alguno de los Fondos estructurales- ; en este caso la subvención comunitaria habrá de atenerse, como referencia de cómputo, al *límite máximo en vigor para el Reglamento del Fondo Regional*" (471).

(471).- Nuevamente la versión en castellano del Reglamento puede inducir a cierto error : en efecto, esta frase (*Límite máximo en vigor para el Reglamento del Fondo Regional*), es muy similar a la utilizada en el apartado segundo con distinta finalidad (*límites máximos aplicados en estos países con arreglo a los criterios de los Fondos*); la redacción en lengua inglesa es a nuestro entender más clara , ya que contrapone 'subsidy may not exceed the maximum ceiling limit in force for the Regulation of the Regional Fund' (apartado tercero), a 'subsidies must not exceed the maxima applied pursuant to the rates of the Funds in those countries by more than 10 points' (apartado segundo). Con lo que tendríamos que, mientras el apartado segundo se refiere a los límites de las horquillas para cada país establecidos en el art. 4 del Reglamento FEDER , el apartado tercero hace una referencia al Reglamento FEDER en los límites de participación previstos por acciones , y no por países ; esta es asimismo la interpretación de Joël BOUDANT, si bien no entendemos la referencia que hace al art. 11, 6 del Reglamento FEDER , cf. loc. cit., pág. 262, y especialmente, nota (65).

Es interesante subrayar cómo el Reglamento FEDER se toma como referencia en ausencia de otra disposición particular de Fondos estructurales para la determinación del máximo de financiación de la línea presupuestaria independiente y de los préstamos .

Lógicamente entonces deja de tener validez lo establecido en el apartado segundo (diez puntos sobre el límite superior fijado en la horquilla para cada país) para estos países -Francia e Italia- cuando la financiación no contenga una vía parcial proveniente de los Fondos estructurales.

De esta forma tenemos que , para los casos de los PIM italianos y franceses, ya sea la contribución comunitaria global (Fondos, línea, préstamos), o ya parcial (línea, préstamos), hay un límite en la contribución fijado en el 70 % . De este 70%, si intervienen los Fondos estructurales en la acción concreta, podrá sobrepasarse hasta 10 puntos el límite superior fijado para cada país por los Reglamentos de los Fondos ; en caso de no intervenir en la financiación de la acción un

Fondo estructural, entonces se suprime esta posibilidad de sobrepasar en diez puntos el tope fijado para cada país, ya que se sustituye este criterio por el del máximo fijado en el Reglamento FEDER.

Podemos entonces componer, con el juego del art. 13, 4 (que conformaba el segundo criterio general antes comentado), que los Fondos cubrirán hasta el máximo permitido, y los diez puntos que pueden sobrepasarse, serán cubiertos por la línea presupuestaria específica.

De cualquier forma, en el mejor de los casos, aún superando diez puntos el límite superior, nunca se llega al tope fijado del 70% del coste del proyecto o acción. Podemos plantearnos entonces cómo se cubre hasta ese 70% la acción. Ello se hará mediante préstamos.

Así, podemos suponer que una intervención comunitaria se cubre : hasta el máximo de lo permitido por cada fondo ; diez puntos más , que viene de la línea específica ; de aquí al 70% , con préstamos (siempre

teniendo en cuenta que nos encontramos en el supuesto de Francia y de Italia) (472).

(472).- En este sentido , J. BOUDANT, loc. cit., pág. 262.

C - LA CONTRIBUCIÓN FINANCIERA DE LOS FONDOS

En relación a la participación de los Fondos estructurales -FEDER, FSE, FEOGA- en la iniciativa PIM existen a nuestro entender dos principios generales de funcionamiento .

El primero de ellos , referente a la conexión que en el marco PIM debe existir entre los Fondos y la PRC, determina en el art. 11, 1, segundo párrafo, que los Fondos continúan funcionando normalmente sobre la base de una política regional aplicable a la Comunidad entera , sin que los aumentos reales de finalidad PIM vayan en detrimento de las transferencias destinadas a otras regiones menos prósperas (473).

(473).- Es interesante subrayar cómo se conecta a los Fondos (en plural) con la PRC, y no solamente al FEDER ; en nuestra opinión ello, tiene su explicación en el cada vez mayor enfoque regional de las políticas comunitarias diferentes de la regional, así como en la vía de actuación regional que es la coordinación de Fondos estructurales;

De esta forma, en estas mismas regiones cubiertas por los PIM continúan operando los distintos Fondos estructurales, con lo que la acción PIM se constituye en un elemento de intervención complementaria a la comunitaria ya existente en estas Regiones.

El segundo, y en nuestra opinión más importante, principio de funcionamiento en el contexto PIM de los Fondos estructurales, lo constituye el del normal funcionamiento de los Fondos a efectos PIM; como ya dijimos, mientras para la línea presupuestaria particular PIM se establecen en el mismo Reglamento una serie de principios rectores de funcionamiento, los Fondos, en la parte en que contribuyan a acciones PIM, se conducirán de acuerdo con sus respectivas normas de funcionamiento. Este

por ello los Fondos funcionarán *"sobre la base de la política regional aplicable en el conjunto de la Comunidad"*. Ello, en definitiva, no es sino reflejo de la conciencia existente sobre la necesidad de dar una mayor proyección a la problemática regional en todas las políticas comunitarias, conciencia que se traduciría años después en la formulación de la Cohesión Económica y Social del Acta Unica Europea.

principio es reiterado sucesivamente en distinta forma a lo largo del Reglamento : art. 3, *in fine* ("La utilización de los Fondos se efectuará cumpliendo las normas propias de cada medio de financiación, especialmente en lo que se refiere a los criterios de aceptación y prioridad, y a las tasas de participación financiera de la Comunidad"); art. 12, 1, primer párrafo ("En la medida en que los Fondos aseguren la contribución financiera a los PIM, dicha contribución se otorgará en las formas previstas en las disposiciones que regulan cada Fondo.."); art. 14 ("En lo que se refiere a las contribuciones procedentes de los Fondos, los compromisos presupuestarios, anticipos y pagos, se efectuarán, respecto de la parte que les corresponde, según las modalidades propias de cada instrumento financiero"). De esta forma tendríamos un principio genérico -los Fondos se rigen por sus propias normas- principio que , a su vez, comprende diversas fases o elementos de la participación financiera de los Fondos : criterios de aceptación, criterios de prioridad, tasa de participación, otorgación de la contribución, compromisos presupuestarios, anticipos, pagos.

Entre estos elementos, todos respetados por el mecanismo PIM (ya hemos examinado anteriormente los criterios generales y comunes de financiación - PIM, que no vienen a afectar las disposiciones de régimen interno de cada Fondo -como p. ej. sería la tasa de participación de un Fondo en una determinada acción- , sino, como vimos, a determinar las reglas de coordinación cuando intervienen uno o más instrumentos financieros), hay uno en el que resulta especialmente interesante que nos detengamos, por la problemática que puede ofrecer : la otorgación de la contribución de cada Fondo.

En este sentido, si los Fondos han de regirse por sus propias normas de funcionamiento, también la otorgación del concurso financiero con destino PIM , habrá de regirse en su emisión por las normas propias (las "*formas previstas en las disposiciones que regulan cada Fondo*"),, algo que expresamente, como hemos señalado, recoge el art. 12,1, primer párrafo. Sin embargo, esta remisión a las normas propias de contribución ha de tener en cuenta la excepción seguidamente establecida : "*Sin perjuicio del apartado 2 del artículo 7*".

Esta excepción provoca de inmediato cierta sorpresa, ya que el artículo 7, 2, establece el procedimiento de

votación de los proyectos PIM en el seno del Comité consultivo ; en realidad, se trata de un error ocurrido cuando, en el transcurso de los debates sobre las propuestas de Reglamento PIM, se introdujo este apartado 2 del art. 7 (a efectos de fortalecer el papel del Comité consultivo), y se desplazó al apartado 3 las normas de decisión de otorgación por la Comisión del concurso comunitario para cada PIM (anterior 7, 2), olvidando de hacer la correspondiente modificación en el art. 12,1, primer párrafo. . La referencia, pues, está hecha claramente a este art. 7,3, y no al art. 7. 2 .

El art. 7, 3, ya comentado parcialmente (474), esboza los pasos que han de seguirse por la Comisión una vez que el Comité consultivo ha dado su dictamen favorable (o ha mantenido silencio) sobre un PIM . Resumidamente, a partir de ese momento, los pasos, sobre todo en el aspecto financiero que ahora nos interesan, serían los siguientes :

(474).- Al analizar las competencias de gestión de la Comisión, así como al estudiar el proceso de adopción de los PIM.

- 1.- La Comisión aprueba el PIM.
- 2.- La Comisión , tras consulta al Comité consultivo de los PIM, adopta la contribución financiera proveniente del FEDER y FEOGA.

En estos dos pasos, los Comités FEDER y FEOGA no son consultados sobre el concurso financiero de los correspondientes Fondos para las acciones constitutivas de los Programas Integrados.

- 3.- La Comisión consulta al Comité FSE sobre las contribuciones provenientes de los recursos FSE.
- 4.- La Comisión adopta posteriormente la contribución financiera FSE.

La razón de ser de esta excepción del Comité FSE es jurídica : al ser establecido por el TCEE, no puede ser derogado en sus procedimientos de consulta por un Reglamento comunitario ; en cambio, tanto el Comité FEDER como el Comité Permanente de Estructuras Agrícolas y el Comité FEOGA pueden ser exceptuados en el funcionamiento normal a efectos PIM por un Reglamento, al no haber sido establecidos por el TCEE (475).

Entonces, tendríamos que el 7, 3 establece una subrogación de funciones procedimentales por la Comisión y el Comité consultivo-FIM para los respectivos Comités FEDER y FEOGA -y no para el caso del FSE . Es decir, el procedimiento de consulta y asesoramiento es el que queda en suspenso a efectos de la aprobación de las contribuciones FEDER y FEOGA, pero por lo demás, como ya sabemos, estos Fondos siguen sus criterios, procedimientos y cauces normales (476).

(475).- El Comité FEDER queda establecido en el mismo Reglamento 1787/84 del Consejo , relativo al FEDER, artículo 39. El Comité FEOGA fué establecido por el artículo 24 del Reglamento del Consejo 17/64, modificado posteriormente por los artículos 11 a 15 del Reglamento (CEE) nº 729/70 del Consejo de 21 de abril de 1970 sobre la financiación de la política agrícola común, 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, pp. 220 - 225. El Comité previsto para la sección Orientación del FEOGA es el Comité Permanente de Estructuras Agrícolas, establecido por el artículo 1 de la Decisión del Consejo de 4 de Diciembre de 1962, referente a la coordinación de las políticas de estructura agrícola, J.O.C.E 2892/62 de 17.12.1962, en D.O.C.E. - Edición especial - 1985, 03, Agricultura, Volumen 01, pp. 65 - 67 ; Sobre estos Comités FEOGA , puede verse, C. CONSTANTINIDES-MEGRET, La politique agricole... cit., pág. 198 , y Francisco J.

Esta interpretación que hemos efectuado del art. 7,3

FONSECA MORILLO, El presupuesto de las Comunidades Europeas,...cit. (en pág. 329), pp. 121 - 122 .

(476).- En relación a la gestión financiera del FSh, puede verse, Francisco Javier CAJAS, "Política Social comunitaria", en E. GARCÍA DE ENTERRÍA, y otros, Tratado de Derecho Comunitario Europeo...cit. (en pág. 53), Tomo III, pp. 387 - 425 (en especial, páginas 411 - 413) ; Ali M. EL-AGRAA, The Economics...cit. (en pág.53), pp. 262-287, en concreto, pp. 271-274 ; F. J. FONSECA MORILLO, El presupuesto...cit., pp. 643 - 656, y 124-125 ; Gérard y Antoine LYON - CAEN , Droit Social International et Européen sixième édition, Dalloz, Paris, 1985, pp. 317 - 326 (relativas al FSE), y , en concreto, pág. 326 ("Financement et administration") ; Antonio MARTÍN VALVERDE , El Fondo Social y la Política de empleo en la Comunidad Europea , Ed. La Ley , Bilbao, 1986, pp. 73 - 86 ("La gestión del FSE") ; Finbarr MURPHY, "La Política Social", en Treinta años de Derecho Comunitario cit. (en pág. 329), , pp. 523 - 529, en especial 526 - 528 ; P. MATHIJSEN, Guía del Derecho...cit., pp. 299 - 300 ; Christian PHILIP, Droit Social Européen , Ed. Masson, Paris, 1985 , pp. 68 - 77 ; Tomás SALA FRANCO - J. Manuel RAMÍREZ MARTÍNEZ, Introducción al Derecho Social Comunitario , Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 1986, pp. 100 - 105 ; Daniel STRASSER, La Hacienda de Europa cit. (en pág. 329), en concreto pp. 213 - 222 ; es del

es la más razonable y la que más se acomoda al espíritu de

mayor interés a este respecto el Informe especial nº 1/88 del Tribunal de Cuentas, sobre los procedimientos y sistemas comunitarios y nacionales de gestión del Fondo Social Europeo, acompañado de las respuestas de la Comisión, en D. O. C. E. C 126 de 16.05.1980, pp. 1 - 24.

Sobre la gestión y administración financiera del FEDER (en especial, tras la reforma del Reglamento de 1984), entre la bibliografía ya citada, destacaremos : H. W. ARMSTRONG, The Reform..., loc. cit. ; Angela CASASNOVAS SESE, "El régimen jurídico del FEDER", cit. ; G. J. CROXFORD - M. WISE - B. S. CHALKLEY, loc. cit., concretamente págs. 28 - 30 ; J. ELIZALDE, "La reforma del FEDER..." cit., páginas 98 - ss. ; Senen FLORENSA PALAU, "La Política Regional..." cit., en especial pp. 520 - 525 y 535 - 542 ; F. J. FONSECA MORILLO, El presupuesto... cit., pp. 626 - 643 ; LAJUGIE - DELFAUD - LACOURP, op. cit., pp. 634 - 648 ; L. LAZARO ARAUJO - M. MOLINA IBANEZ, op. cit., pp. 141 - 156 y 177 - 208 ; Modesto OGEA MARTÍNEZ-CROZCO, "La Política Regional en la CEE y en España : aspectos financieros" cit., pp. 717 - 724 ; Luciano PAREJO ALFONSO, "La Política Regional...", en Tratado de Derecho Comunitario - III cit., pp. 584 - 615 ; Daniel STRASSER, op. cit., pp. 228 - 239 , N. VANHOVE - L. H. KLAASSEN, op. cit., pp. 447 - 463 ; Helen WALLACE, Las Finanzas de las Comunidades Europeas Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, Madrid, 1982, pp. 169 - 171.

La iniciativa PIM : de esta forma se evita una duplicación de consultas en los Comités de los Fondos y en el Comité Consultivo para la misma contribución a una acción PIM, y se eluden además eventuales dictámenes contrarios de ambos tipos de Comités sobre una misma decisión de contribución

Sobre la gestión y administración del FEOGA, citaremos : G. CAMPOGRANDE, "Le rôle de la Commission, des Etats membres et des organismes d'intervention dans l'exécution de la PAC et les responsabilités financiers respectives", en J. RAUX, PAC et construction...cit., pp. 405-410 ; Norberto CASTILLA GAMERO - ADOLFO HERNANDEZ LAFUENTE , "La Política Agraria", en Tratado de Derecho Comunitario cit., Tomo III, pp. 309 - 347, en concreto páginas 328 - 329 ; C. CONSTANTINIDES-MEGRET, La politique Agricole Commune en question cit., pp. 196 - 218 ; F. J. FONSECA MORILLO, El presupuesto... cit., pp. 596 - 626 ; J.-C. GAUTRON, "PAC et systeme..." loc. cit. ; J. C. KROLL, Politique Agricole et Relations Internationales, Syros, Paris, 1987 , pp. 69 - 71 ; Jacques MEGRET, Le Droit de la Communauté économique Européenne, volume 2 - Agriculture, cit. (en pág. 347), en el comentario que efectúa del FEOGA , pp. 203 - 221 ; Adrien RIES, EL ABC del Mercado Común Agrícola cit., pp. 117 - 126 ; Daniel STRASSER, La Hacienda de Europa cit., pp. 222 - 228 ; F. SNYDER, op. cit. (en pág. 159) ; José Luis SAENZ GARCIA BAQUERO, El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) - Estructura y Funcionamiento

financiera (477)

Esta autonomía de funcionamiento de los Fondos, aparte de la excepción comentada que se establece en la fase de adopción de las contribuciones de los Fondos, tiene además otra matización en la fase de contribución, ya que el Reglamento PIM señala la prioridad que, dentro de la gestión de cada Fondo, habrá de concederse a las partidas financieras de etiqueta PIM

op. cit. (en pág. 429); Antonio SAINZ DE VICUNA BARROSO, "La Política Agrícola Común : Aspectos Jurídicos", en loc. cit. (en pág. 377), pp. 243 - 244 ; John A. USHER, en "Las Finanzas... loc. cit.", pp. 227 - 229 .

(477).- Podría ocurrir , en efecto, si se optara por una interpretación del Reglamento PIM que llevara a sus últimos extremos la autonomía de funcionamiento de los Fondos (no aceptando que los Comités FEDER y FEOGA quedan subrogados por la Comisión y el Comité consultivo PIM) , que el Comité consultivo PIM diera un dictamen positivo sobre una determinada contribución financiera del FEDER y el Comité FEDER emitiera un dictamen negativo sobre esta misma cuestión, pudiéndose además complicar el proceso por la circunstancia prevista en el artículo 40,3 del Reglamento FEDER según la cual el Consejo podrá intervenir ante un dictamen negativo del Comité FEDER.

Este señalamiento de prioridad, dispuesto en el art. 12, 1, segundo párrafo, se concreta de la siguiente forma : en el caso del FSE y FEDER, las contribuciones PIM se tratarán con la prioridad aplicada a las acciones integradas (478). Con relación al FEOGA - Orientación, se

(478).- En el caso del FEDER, art. 34 de su Reglamento . Para el FSE, esta prioridad de las acciones integradas está reconocida en el punto III, 2, A (para operaciones, acciones o programas integrados) de las Orientaciones de la Comisión para la gestión del Fondo Social Europeo para los ejercicios 1984 a 1986 (JOCE C 5 de 10.1.1984, págs. 2 - ss, en R. J. C. E. - Edición Especial - 1985, 05, Libre circulación de los trabajadores y política social, volumen 04, pp. 95 - 99, en concreto pág. 96). En la Decisión 85/261/CEE de la Comisión de 30 de abril de 1985 sobre Orientaciones para la gestión del FSE durante los ejercicios de 1986 a 1988, esta prioridad viene reconocida en los siguientes términos :

1.7. Las solicitudes serán aprobadas por capítulos presupuestarios. Cuando los créditos resulten insuficientes para financiar las solicitudes prioritarias se practicará una reducción lineal, calculada en proporción al monto de las solicitudes pendientes de aprobación cada Estado miembro. Esta reducción podrá ser aplicada, en su caso, a cualquier excedente de proyectos no prioritarios. Al aplicar esta reducción se dará preferencia a los proyectos :

considerarán las medidas agrícolas PIM como una "acción

1.7.1. *que formen parte de programas integrados en los que esté prevista la cooperación de dos o varios instrumentos financieros de la Comunidad y, en particular, de los Programas Integrados Mediterráneos ."*

(formando así parte de los Proyectos prioritarios sin limitación regional; sobre la mecánica de reducción lineal, vid. F. GILLES, loc. cit., pp. 50 - 51, y en especial, nota (9). Es interesante hacer notar la cita expresa efectuada a los PIM, al tratarse de los Programas Integrados de mayor envergadura emprendidos por la CE). Hay asimismo otra referencia cuando se califican como proyectos prioritarios, sin limitación de edad aquellos :

4.1. *"que formen parte de un programa integrado, en el que esté prevista la cooperación de dos o varios instrumentos financieros de la Comunidad".*

(J.O.C.E. L 133 de 22.5.1985, pp. 26 - ss, en D.O.C.E. - Edición especial cit., pp. 136 - 141, en concreto , Págs. 137 y 138).

También, en la Decisión 86/221/CEE de la Comisión de 30 de abril de 1986 relativa a las Orientaciones para la gestión del FSE durante los ejercicios 1987 a 1989 encontramos también expresa referencia a las operaciones

común" cuando se ajusten a las condiciones de aceptación y concesión de ayudas de estas "acciones comunes" (exceptuados los elementos de límites físicos y costes unitarios) (438).

integradas, cuando, al hablar de la reducción lineal , se establece que se dará preferencia a las acciones :

"1.7.1 correspondientes a un programa integrado que prevea la ayuda de dos o varios instrumentos financieros comunitarios, en particular los programas integrados mediterráneos."

Igualmente, se establecen como acciones prioritarias sin condición de edad aquellas

"4.1. que formen parte de un programa integrado, en el que esté prevista la ayuda de dos o de varios instrumentos financieros comunitarios."

(D. O. C. E. Nº L 153, de 7.6.1986, pp. 59 - 64, en particular pp. 60 y 61) . En iguales términos , la Decisión 88/319/CEE de la Comisión de 4.5.1988 relativa a las Orientaciones para la gestión del FSE durante los ejercicios 1989 a 1991 (D. O. C. E. L 143 de 10.6.1988, pp. 45-50, en concreto, pp. 47 y 48).

(479).- Establecidas por el artículo 6 del Reglamento (CEE) 729/70, de 21 de abril de 1970, JOCE L 94 de 28.4.1970, pp. 13 - ss (D. O. C. E. - Edición especial - 1985_03, Agricultura, volumen 03, pp. 220 - ss, en concreto

Por otra parte, el artículo 14 del Reglamento, ya referido, señala que los compromisos presupuestarios, anticipos y pagos habrán de efectuarse siguiendo, para cada Fondo y en su parte correspondiente, las modalidades propias.

Para esta participación financiera, las dotaciones presupuestarias anuales de los Fondos aseguran en el período 1986-1992 el concurso financiero de los Fondos previsto en el art. 10, 1. Durante el período comprendido entre 1986 y 1992 anualmente se aumentarán las

pág. 222), que dispone en su apartado primero :

"Serán financiadas con arreglo al apartado 3 del artículo 1 (La sección Orientación del FEOGA) las acciones comunes decididas por el Consejo según el procedimiento previsto en el párrafo tercero del apartado 2 del artículo 43 del Tratado ; con miras a alcanzar los objetivos definidos en la letra a) del apartado 1 del artículo 39 del Tratado, incluyendo las modificaciones de estructuras necesarias para el buen funcionamiento del mercado común."

(sobre las acciones comunes, vid. C. CONSTANTINIDES-MEGRET, La Politique agricole... cit., pág. 212, y Francisco J. FONSECA MORILLO, El presupuesto... cit., pp. 613 - 626).

dotaciones de cada Fondo (no se precisa en qué cantidad anual, pero en todo caso hay un tope preestablecido de 2.500 millones de ECUS , sin menoscabo de su actividad normal).

Los controles que la Comisión, los Estados miembros o el Tribunal de Cuentas podrán efectuar para garantizar la efectiva aplicación de las acciones que reciben participación financiera comunitaria, ya han sido anteriormente estudiados (480)

(480).- En nuestro estudio sobre las competencias de control de la Comisión.

D - LA CONTRIBUCIÓN FINANCIERA DE LA LINEA
PRESUPUESTARIA ESPECIFICA

Como ya hemos referido, la diferencia esencial entre los Fondos y la línea presupuestaria específica en materia de normas de funcionamiento a efectos PIM radica en que, mientras los Fondos operan según normas propias, la línea especial PIM se registrará por las normas establecidas en el propio Reglamento regulador de estos Programas ; ello queda dispuesto, principalmente, por el art. 3, segundo párrafo (481)

(481).- Aunque esta redacción puede motivar cierta ambigüedad en su interpretación : *"La utilización de recursos adicionales específicos se efectuará de conformidad con el presente Reglamento"* (no especificándose si estos recursos adicionales específicos provienen sólo de la línea presupuestaria independiente o bien de todos los incrementos que se efectúan en las tres vías de financiación con el motivo de la acción PIM), de su cotejo con el apartado primero de este mismo artículo 3,

Esta asignación presupuestaria suplementaria, cifrada como vimos en 1600 millones de ECUS (art. 10, 1) adopta en el Presupuesto de la CE la forma de una línea presupuestaria especial, denominada « Programas integrados mediterráneos - contribución adicional », con créditos separados (art. 11, 2) (482).

así como con los artículos 10, 1 y 11, 2 , se desprende que la referencia es efectuada a la línea presupuestaria independiente.

(482).- La referencia a los "créditos separados" está en realidad efectuada a lo que se conoce como "créditos disociados" (sobre su significado, P. MATHIJSEN op. cit. , pág. 146 , y D. STRASSER, op. cit. , pp. 23, 48 , 62) . De hecho, encontramos en el presupuesto de la CE para 1986 (Arrêt définitif du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1986, J. O. C. E. L 358 de 31.12.1985) dentro del Capítulo 55 (Programas Mediterráneos) la línea 551, denominada "Programmes intégrés méditerranéens - Apport additionnel", compuesto de créditos disociados (pág. 636-637), así como también el Presupuesto para 1987 (D. O. C. E. L 86 de 30.3.1987), encontramos la misma línea 551 (págs. 568 - 569).

La línea independiente desarrolla tres objetivos para los que puede ser utilizada (art. 12, 2) :

- permitir una financiación comunitaria más allá de los umbrales previstos por las disposiciones que rigen los Fondos. En este sentido su acción complementa y amplía la

En general , sobre el Presupuesto de la CE , puede verse : Antonio CAYÓN GALIARDO, "Las disposiciones financieras de los Tratados de las Comunidades Europeas", en E. GARCÍA DE ENTERRÍA, y otros, Tratado de Derecho Comunitario , loc. cit. (en pág. 329), en particular, pp. 748 - 778 ; Ali M. EL-AGRAA, The Economics... op. cit., pp. 301-313 ; F. J. FONSECA MORILLO, El presupuesto... op. cit., en especial pp. 345 - ss. ; Pierre MATHIJSEN, op. cit., pp. 145 - 147 ; Antonio SACCHETTINI, en MEGRET, y otros, Le Droit de la Communauté Economique Européenne - Dispositions Financières, vol. 11 cit. (en pág. 329) ; Daniel STRASSER, La Hacienda de Europa cit. ; del mismo autor, "Histoire Budgétaire des Communautés Européennes expliquée en chiffres - première partie : Histoire Budgétaire de la CECA", en R. M. C. nº 202, decembre 1976, pp. 551 - 561 ; la segunda parte, relativa a la "Histoire Budgétaire de la CEE et de la CEEA", en R. M. C. nº 203, janvier 1977, pp. 44 - 59 , y la tercera parte , "Mythes et réalités des finances communautaires", en R. M. C. nº 204, février, 1977, pp. 97 - 104 ; John A. USHER, "Las Finanzas de la Comunidad", en Treinta años... loc.

desarrollada por los Fondos (que no pueden violentar sus normas procedimentales de otorgación de ayuda). Este apartado se encuentra en clara conexión con el cuarto párrafo del artículo 13, ya examinado.

- intervenir incluso fuera del campo de aplicación geográfico de los Fondos y sin estar limitado por las restricciones cualitativas y cuantitativas que les son propias (si el primer objetivo se refiere más bien a la posibilidad de eludir el tanto por ciento de intervención comunitaria de un Fondo, el segundo se refiere a ampliar el encorsetado ámbito material de acciones y geográfico donde los Fondos pueden intervenir, por vía de esta línea especial PIM (483).

cit., pp. 229 - 235 ; H. WALLACE, Las Finanzas...
cit., pp. 79 - 136 .

(483).- GILLES entiende que esta ampliación de, sobretudo, el ámbito geográfico de intervención de los Fondos mediante la Línea específica tiene como razón de ser la asimetría existente entre las zonas cubiertas por los Fondos y las zonas afectadas por la ampliación ibérica (lo

- otorgar ayudas reemborsables que tengan por objeto la financiación de inversiones en el sector productivo (484).

El artículo 15 del Reglamento señala por otra parte

que llama « zone PIM » por relación a las « zones fonds structurels », que provoca que los Fondos cubran sólo tangencialmente la geografía afectada por la ampliación. De aquí la necesidad de que la línea presupuestaria especial se extienda a aquellas « zonas PIM » no cubiertas por los Fondos estructurales, por razón de los límites cualitativos y cuantitativos de estos Fondos, loc. cit., pág. 51.

(484).- Este sistema ofrece a la Comisión la posibilidad de recuperar, en ciertas condiciones, una parte de la ayuda otorgada para un proyecto de inversión, por lo que lógicamente no serán sino un componente de esta Línea específica; por ello GILLES, en atención también al espíritu del Reglamento, preve su escasa utilización futura (cf. Ibidem, pág. 51). Asimismo este autor proporciona ejemplos de en qué pueden consistir estos proyectos de inversión: proyectos demostrativos en materia de energía, de medio ambiente o de innovación.

como habrán de efectuarse los compromisos presupuestarios, anticipos y pagos de la línea presupuestaria específica. El sumo de detalle con que se especifican estos requisitos tiene su explicación en el hecho de que el Reglamento PIM es el único instrumento jurídico de referencia, como sabemos, para la regulación de todo lo concerniente a esta Línea especial PIM.

Se determinan así una serie de criterios : sólo podrán financiarse los gastos efectuados tras la presentación de los Programas (art. 15, 1) ; los compromisos de gastos se efectúan en tramos anuales, comprometiendo el primer tramo tras la adopción de la decisión de contribución por parte de la Comisión, y, sucesivamente después, en función de la evolución del programa (art. 15, 2) ; los anticipos pueden en cualquier caso cubrir la mitad del montante de los compromisos (art. 15, 3).

El artículo 16 detalla con minuciosidad cómo habrán de ser presentadas las solicitudes de pago provenientes de la línea presupuestaria independiente : en general, podrán solicitarlas los beneficiarios de una contribución comunitaria (autoridades regionales o cualquier otra designada por el Estado, además de las personas físicas o

jurídicas señaladas a tal efecto en los contratos de programa), acompañando un certificado acreditativo de la realización efectiva de las operaciones, especificando la naturaleza de las operaciones, su conformidad con los PIM y el importe de los gastos durante el período cubierto por la solicitud . Los documentos justificativos han de quedar a disposición de la Comisión durante un período de tres años. Tras estos requisitos, la Comisión efectuará los correspondientes pagos, bien al Estado concernido, bien a los beneficiarios señalados.

E - LOS PRÉSTAMOS ESPECIALES PIM

Los préstamos del BEI y del NIC, al igual que ocurre con los Fondos estructurales, siguen los criterios y procedimientos propios y específicos de préstamo (art. 12, 3) (485).

(485).- En general, sobre la CE y los préstamos, véase