

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)  
de 1 de diciembre de 2005 \*

En el asunto C-301/03,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 230 CE, el 2 de julio de 2003,

**República Italiana**, representada por el Sr. I.M. Braguglia, en calidad de agente, asistido por los Sres. G. Aiello y A. Cingolo, avvocati dello Stato, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

**Comisión de las Comunidades Europeas**, representada por los Sres. E. de March y L. Flynn, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. A. Dal Ferro, avvocato, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

\* Lengua de procedimiento: italiano.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. C.W.A. Timmermans (Ponente), Presidente de Sala, y los Sres. C. Gulmann, R. Schintgen, G. Arestis y J. Klučka, Jueces;

Abogado General: Sr. F.G. Jacobs;

Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 16 de junio de 2005;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 15 de septiembre de 2005;

dicta la siguiente

**Sentencia**

1 Mediante su recurso, la República Italiana solicita al Tribunal de Justicia que anule:

— el acto n° CDRR-03-0013-00-IT de la Comisión, relativo a la fecha de subvencionabilidad de los nuevos gastos al modificarse documentos de programación (en lo sucesivo, «acto impugnado»);

- la nota nº 106387 de la Comisión, de 14 de mayo de 2003, comunicada a las autoridades italianas y relativa al programa operativo regional Cerdeña 2000-2006;
- la nota nº 107051 de la Comisión, de 28 de mayo de 2003, comunicada a las autoridades italianas y relativa al programa operativo regional Sicilia 2000-2006;
- la nota nº 107135 de la Comisión, de 2 de junio de 2003, comunicada a las autoridades italianas y relativa al documento único de programación Lazio 2000-2006 (en lo sucesivo, conjuntamente, «notas impugnadas»), y
- todos los actos conexos, previos y posteriores.

## Marco jurídico

- <sup>2</sup> El artículo 15 del Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales (DO L 161, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento»), que lleva el encabezamiento «Preparación y aprobación», establece, en su apartado 6:

«El Estado miembro o la autoridad de gestión aprobará el complemento de programación definido en la letra m) del artículo 9, previo acuerdo del Comité de seguimiento, si dicho complemento de programación se elabora tras la decisión de

participación de los Fondos de la Comisión, o previa consulta a los interlocutores interesados, si se elabora antes de la decisión de participación de los Fondos. En este último caso, el Comité de seguimiento confirmará el complemento de programación o solicitará una adaptación con arreglo a lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 34.

El Estado miembro lo transmitirá a la Comisión en un único documento para información a más tardar tres meses después de la decisión de la Comisión por la que se aprueba un programa operativo o un documento único de programación.»

- 3 El artículo 30 del Reglamento, denominado «Subvencionabilidad», dispone en su apartado 2:

«Un gasto no podrá optar a la participación de los Fondos si ha sido efectivamente pagado por el beneficiario final antes de la fecha de recepción por la Comisión de la solicitud de intervención. Esa fecha constituirá el punto de referencia de la subvencionabilidad de los gastos.

La fecha límite de subvencionabilidad de los gastos se fijará en la decisión de participación de los Fondos. Esta fecha se referirá a los pagos efectuados por los beneficiarios finales y podrá ser prorrogada por la Comisión previa petición debidamente justificada del Estado miembro, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 14 y 15.»

- 4 El artículo 34 del Reglamento, que lleva el encabezamiento «Gestión por la autoridad de gestión», dispone en su apartado 3:

«Por encargo del Comité de seguimiento, o por iniciativa propia, la autoridad de gestión adaptará el complemento del programa, sin modificar el importe total de la participación de los Fondos obtenido para ese eje prioritario ni los objetivos

específicos de éste. En el plazo de un mes, y previa aprobación del Comité de seguimiento, deberá notificar la adaptación a la Comisión.

La Comisión decidirá, de acuerdo con el Estado miembro de que se trate, sobre cualesquiera modificaciones de los elementos contenidos en la decisión de participación de los Fondos a más tardar a los cuatro meses de la aprobación del Comité de seguimiento.»

- 5 A tenor del artículo 35 del Reglamento, que lleva el encabezamiento «Comités de seguimiento»:

«1. Cada marco comunitario de apoyo o documento único de programación y cada programa operativo será supervisado por un Comité de seguimiento.

Los Comités de seguimiento serán creados por el Estado miembro, de acuerdo con la autoridad de gestión designada tras consultar con los interlocutores. Estos interlocutores fomentarán que el número de hombres y de mujeres que participen sea equilibrado.

Los Comités de seguimiento se constituirán en un plazo máximo de tres meses a partir de la decisión de participación de los Fondos. El Comité de seguimiento será competencia del Estado miembro, incluidas las competencias jurisdiccionales.

2. Un representante de la Comisión y, cuando proceda, del BEI participará con carácter consultivo en los trabajos del Comité.

El Comité de seguimiento elaborará su propio reglamento interno en el marco del régimen institucional, jurídico y financiero del Estado miembro interesado, e[n] concertación con la autoridad de gestión.

El Comité de seguimiento estará presidido, en principio, por un representante del Estado miembro o de la autoridad de gestión.

3. El Comité de seguimiento comprobará la eficacia y el correcto desarrollo de la intervención. A tal efecto:

- a) con arreglo al artículo 15, confirmará o adaptará el complemento del programa, incluidos los indicadores físicos y financieros que se emplearán para el seguimiento de la intervención. Es precisa su aprobación antes de toda posterior adaptación;

[...]»

### **Hechos que dieron lugar al litigio y procedimiento**

- 6 En 2002, la Comisión, en cooperación con los Estados miembros, inició unas actuaciones encaminadas a simplificar los procedimientos para la utilización de los Fondos Estructurales. Para ello, presentó a los delegados de los Estados miembros, el 24 de julio de 2002, con ocasión de la reunión nº 67 del Comité para el desarrollo y la reconversión de las regiones (en lo sucesivo, «Comité»), creado por el artículo 47 del Reglamento, y, posteriormente, el 7 de octubre de 2002, en la Reunión ministerial que agrupa a los ministros de los Estados miembros y al Comisario

competente en materia de política regional, un proyecto de documento denominado «Nota para la simplificación, aclaración, coordinación y flexibilidad de la gestión de la política estructural durante el período 2000-2006». Uno de los temas tratados en el referido documento se refiere a la modificación de los programas en curso.

- 7 Según el acta de la reunión nº 67 del Comité, al comienzo de ésta, el Presidente, Director de la Dirección General «Política Regional» de la Comisión, declaró que las notas informativas transmitidas al Comité por ésta «pretendían aclarar a los Estados miembros cómo interpretan y aplican los servicios de la Comisión las normas sobre la aplicación de los Fondos Estructurales. Por su propia naturaleza, dichas notas son internas y, además, no constituyen siempre la versión definitiva».
- 8 De la referida acta se desprende asimismo que el representante de la Comisión, en respuesta a una pregunta del delegado de la República Italiana, declaró que, «en caso de modificación de los programas, la fecha en que comenzará el plazo para la admisión de los gastos de las medidas nuevas (o modificadas) será el mismo que el del programa, es decir en la mayoría de los casos, la fecha de recepción de un programa admisible».
- 9 El problema concreto de la retroactividad de los gastos en caso de modificación de los programas se planteó y discutió en posteriores reuniones del Comité, a raíz de las cuales la Comisión informó a los Estados miembros de que había planteado la cuestión a su Servicio Jurídico.
- 10 El 23 de abril de 2003, con ocasión de la reunión nº 75 del Comité, la Comisión presentó el acto impugnado.

11 En dicho acto, se recuerda, en primer lugar, que, con excepción de las decisiones referentes a las ayudas de Estado notificadas, «las decisiones iniciales por las que se aprueban los documentos de programación fijan la fecha del comienzo de la subvencionabilidad de las operaciones que abarque la forma de intervención, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 30 y 52 del Reglamento [...]».

12 A continuación, el citado acto afirma:

«[...]

Ante la necesidad de mantener una programación que no se aparte de su objetivo de lograr el desarrollo o la reconversión de las regiones subvencionables para beneficiar únicamente la necesidad de la absorción financiera o incluso de la elusión de la liberación automática, y en vista de las prácticas aplicadas actualmente por los Estados miembros, se proponen las normas siguientes:

1. La subvencionabilidad de un nuevo gasto presentado en el momento de modificarse un PO o un DOCUP comienza a partir de la fecha de recepción por parte de la Comisión de la solicitud de modificación de la intervención. La fecha de subvencionabilidad debe aparecer en la decisión en la que se apruebe la modificación del DOCUP o del PO.

2. Respecto de las modificaciones de los complementos de programación, debe hacerse la distinción entre dos situaciones. Si aquellas requieren una modificación del DOCUP o del PO, entonces rige la fecha de subvencionabilidad que figure en la decisión por la que se apruebe la modificación del DOCUP o del PO. En cambio, si

se trata de una modificación autónoma del complemento de programación, la fecha del inicio de la subvencionabilidad la determinará el Comité de seguimiento, pero, por motivos de buena gestión financiera, no podrá ser anterior a la fecha de aprobación, por parte del mismo Comité, de la modificación propuesta.

[...]

5. En cuanto a las decisiones de modificación que ya se hayan adoptado sin indicación explícita de una fecha, la fecha del comienzo de la subvencionabilidad será la fecha que figure inicialmente en la decisión, en su versión no modificada».

- 13 Mediante escrito de 29 de abril de 2003 cursado a la Comisión, el Gobierno italiano manifestó su disconformidad con el acto impugnado.
- 14 Más tarde, en el transcurso del procedimiento de consulta escrita para la modificación de los complementos de programación, incoado por los Comités de seguimiento de la Región de Cerdeña, de la Región de Sicilia y de la Región del Lacio, la Comisión envió a dichas regiones las notas impugnadas, en las cuales, la Comisión, además de hacer distintos comentarios y observaciones sobre las modificaciones comunicadas, hacía referencia al acto impugnado y confirmaba el contenido de éste.

### **Sobre la admisibilidad del recurso**

- 15 La Comisión cuestiona la admisibilidad del recurso. En su opinión, tanto el acto como las notas impugnadas no constituyen actos recurribles en el sentido del artículo 230 CE. En efecto, aduce, según reiterada jurisprudencia, un acto sólo puede

ser objeto de un recurso de anulación cuando esté destinado objetivamente a producir efectos jurídicos frente a terceros y, en consecuencia, pueda afectar directamente a sus intereses modificando sensiblemente su situación jurídica.

- 16 Pues bien, según la Comisión, en el supuesto del acto y de las notas impugnadas, no se cumplen dichos requisitos. En efecto, la Comisión se limitó a comunicar a los Estados miembros la interpretación que tiene la intención de seguir a la hora de aplicar el artículo 30 del Reglamento. La Comisión precisa que los intereses de terceros solo pueden verse concretamente afectados por las medidas que hayan de adoptarse efectivamente con arreglo a la línea de conducta comunicada.
- 17 El Gobierno italiano estima que debe declararse la admisibilidad del recurso.
- 18 Dicho Gobierno sostiene que, aun cuando el acto impugnado no contenga más que una propuesta de adopción de unas normas de procedimiento de carácter general, puede producir, según lo demuestran las notas impugnadas, efectos inmediatos y perjudiciales para los Estados miembros, los cuales se hallarán en la situación de tener que adoptar inmediatamente unas normativas distintas en materia de modificación de los complementos de programación, ya que dichos Estados no pueden correr el riesgo de que los gastos cofinanciados por la Comunidad no sean subvencionables, cuando se trate de las operaciones ya realizadas.
- 19 Sobre este particular, conviene recordar que cabe interponer el recurso de anulación contra todas las disposiciones adoptadas por las instituciones, cualesquiera que sean su naturaleza o su forma, que tiendan a producir efectos jurídicos (véase, en particular, la sentencia de 6 de abril de 2000, España/Comisión, C-443/97, Rec. p. I-2415, apartado 27, y la jurisprudencia allí citada).

- 20 En consecuencia, procede examinar si el acto y las notas impugnadas constituyen unas disposiciones de esta índole.
- 21 Por lo que atañe al acto impugnado, procede destacar que éste utiliza los términos «se proponen las normas siguientes».
- 22 Pues bien, la referencia al concepto de propuesta constituye precisamente una indicación clara de que el contenido de dicho acto no va destinado a producir efectos jurídicos.
- 23 Por otra parte, a la distribución del acto impugnado a los Estados miembros había precedido la advertencia expresa de la Comisión durante la reunión nº 67 del Comité de que un documento de esta índole era interno, que aún no era definitivo y que se limitaba a reflejar la opinión de los servicios de la Comisión.
- 24 Por lo tanto, habida cuenta del tenor literal del acto impugnado, así como del contexto en el cual éste se había presentado, procede declarar que la finalidad del referido acto no es producir efectos jurídicos.
- 25 La misma conclusión se impone por lo que atañe a las notas impugnadas.

- 26 En efecto, por un lado, las mencionadas notas no hacen otra cosa que referirse al acto recurrido, que, por su parte, no va destinado a producir efectos jurídicos.
- 27 Por otro lado, consta en autos que las citadas notas fueron enviadas por la Comisión en el marco del procedimiento de consulta escrita para la modificación de los complementos de programación, iniciado por los Comités de seguimiento de la Región de Cerdeña, de la Región de Sicilia y de la Región del Lacio.
- 28 Pues bien, como señala el Abogado General en el punto 59 de sus conclusiones, de lo dispuesto en el artículo 15, apartado 6, en relación con los artículos 34, apartado 3, y 35 del Reglamento se deduce que, en el marco de un procedimiento de esta índole, la Comisión tiene un papel meramente consultivo y no está facultada para dictar actos jurídicamente vinculantes salvo si las posibles modificaciones afectan a los datos contenidos en la decisión sobre la participación de los Fondos Estructurales en el sentido del artículo 34, apartado 3, del Reglamento. Sin embargo, no se ha alegado que éste sea el caso en el presente asunto.
- 29 La conclusión de que ni el acto ni las notas impugnados están destinados a producir efectos jurídicos no se desvirtúa por la alegación del Gobierno italiano según la cual los Estados miembros deberán adoptar inmediatamente unas normativas distintas en materia de modificación de los complementos de programación, si no quieren verse en la situación de que determinados gastos no sean subvencionables por la cofinanciación comunitaria.
- 30 En efecto, si bien los citados actos y notas pueden tener el efecto de revelar a los Estados miembros que corren un riesgo de que se les deniegue la financiación comunitaria para determinados gastos efectuados en consonancia con otra interpretación de esta misma disposición reglamentaria, sin embargo esto constituye una mera consecuencia de hecho y no un efecto jurídico que los mencionados actos y notas impugnados estén destinados a producir (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión, 60/81, Rec. p. 2639, apartado 19).

- 31 Tampoco puede prosperar la alegación del Gobierno italiano según la cual tanto el acto como las notas impugnados están destinados a producir efectos jurídicos porque la Comisión adopta en ellos una interpretación errónea de las obligaciones derivadas del artículo 30 del Reglamento.
- 32 En efecto, aun suponiendo que dichos actos y notas contengan una interpretación errónea de la mencionada disposición, esta circunstancia no tiene, en sí misma, entidad suficiente como para desvirtuar la conclusión, fundada en el tenor literal y en el contexto de los mencionados actos y notas, de que éstos no van destinados a producir efectos jurídicos.
- 33 De ello se desprende que debe declararse la inadmisibilidad del recurso.

## Costas

- 34 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas si así lo hubiera solicitado la otra parte. Puesto que la Comisión ha pedido que se condene en costas a la República Italiana y al haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) decide:

- 1) Declarar la inadmisibilidad del recurso.**
- 2) Condenar en costas a la República Italiana.**

Firmas