AUTO DEL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 29 de junio de 1999 *

En el asunto C-107/99 R,

República Italiana, representada por el Profesor U. Leanza, Jefe del servizio del contenzioso diplomatico del ministero degli Affari esteri, en calidad de Agente, asistido por el Sr. I.M. Braguglia, avvocato dello Stato, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Italia, 5, rue Marie-Adelaïde,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. E. de March, Consejero Jurídico, K. Simonsson y H. Speyart, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. C. Gómez de la Cruz, miembro del mismo Servicio, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

apoyada por

Irlanda, representada por la Sra. J. Payne, Legal Adviser de la Office of the Attorney General, en calidad de Agente, asistida por los Sres. D. McGuinness, SC, y E. Kent, Solicitor, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Irlanda, 28, route d'Arlon,

* Lengua de procedimiento: italiano.

y

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por el Sr. J.E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, en calidad de Agente, asistido por el Sr. D. Wyatt, QC, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada del Reino Unido, 14, boulevard Roosevelt,

partes coadyuvantes,

que tiene por objeto una demanda por la que se solicita que se suspenda la ejecución de la decisión de la Comisión de 16 de diciembre de 1998, por la que se aprueban modificaciones de la distribución indicativa de las iniciativas comunitarias, comunicada a la República Italiana mediante escrito del Secretario General de la Comisión de 19 de enero de 1999, así como de todos los actos que constituyen su fundamento o que están vinculados a ella, o la adopción de otras medidas provisionales,

EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

dicta el siguiente

Auto

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 29 de marzo de 1999, la República Italiana solicitó, con arreglo al artículo 173 del Tratado CE (actualmente artículo 230 CE, tras su modificación), la anulación de la decisión de la Comisión de 16 de diciembre de 1998, por la que se aprueban modificaciones de la distribución indicativa de las iniciativas comunitarias, comunicada a la República Italiana mediante escrito del Secretario General de la Comisión de 19 de enero de 1999 (en lo sucesivo, «decisión impugnada»), así como de todos los actos que constituyen su fundamento o que están vinculados a ella, en particular el dictamen del Comité de gestión de 22 de septiembre de 1998 y el cuadro adjunto a dicho escrito (en lo sucesivo, «actos impugnados»).

2 Mediante escrito separado, presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 21 de abril de 1999, la República Italiana solicitó, con arreglo a los artículo 185 y 186 del Tratado CE (actualmente, artículos 242 CE y 243 CE), con carácter principal, que se suspenda la ejecución de la decisión y de los actos impugnados y, con carácter secundario, que se adopten otras medidas provisionales que le permitan evitar el perjuicio grave e irreparable causado por éstos.

3 La Comisión presentó sus observaciones escritas a la demanda de medidas provisionales el 12 de mayo de 1999.

4 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal de Justicia los días 17 y 27 de mayo de 1999, Irlanda y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte solicitaron intervenir en el procedimiento sobre medidas provisionales en apoyo de las pretensiones de la Comisión. En aplicación de los párrafos primero y cuarto del artículo 37 del Estatuto CE del Tribunal de Justicia y de los apartados 1 y 2 del artículo 93 de su Reglamento de Procedimiento, procede estimar dichas demandas de intervención.

5 Las observaciones orales de las partes fueron oídas el 2 de junio de 1999.

Hechos y marco jurídico

6 El artículo 130 A del Tratado CE (actualmente artículo 158 CE, tras su modificación) dispone que la Comunidad desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social. La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, a fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad. De conformidad con el artículo 130 B del Tratado CE (actualmente, artículo 159 CE), la Comunidad apoyará dicha consecución a través de la actuación que realiza mediante los fondos con finalidad estructural.

7 Para alcanzar tales objetivos y regular las funciones de los fondos, el Consejo aprobó el Reglamento (CEE) nº 2052/88 del Consejo, de 24 de junio de 1988, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (DO L 185, p. 9), modificado, en particular, por el Reglamento nº 2081/93, de 20 de julio de 1993 (DO L 193, p. 5; en lo sucesivo, «Reglamento nº 2052/88»), y el Reglamento (CEE) nº 4253/88, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88, en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los Fondos estructurales y, por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (DO L 374, p. 1), modificado, en particular, por el Reglamento nº 2082/93, de 20 de julio de 1993 (DO L 193, p. 20; en lo sucesivo, «Reglamento nº 4253/88»).

8 En virtud del párrafo primero del apartado 1 del artículo 4 del Reglamento nº 2052/88:

«La acción comunitaria se considerará como un complemento de las acciones nacionales correspondientes o una contribución a las mismas. Se establecerá mediante estrecha concertación entre la Comisión, el Estado miembro interesado y las autoridades y organismos competentes [...] designados por el Estado miembro a escala nacional, regional, local o de otro tipo, persiguiendo todas las partes un objetivo común. En lo sucesivo esta concertación se denominará "cooperación". La cooperación abarcará la preparación, la financiación, así como la apreciación previa, el seguimiento y la evaluación posterior de las acciones.»

9 Según el párrafo tercero del apartado 5 del artículo 5 de dicho Reglamento:

«Las intervenciones [financieras de los Fondos estructurales] se emprenderán a iniciativa de los Estados miembros o a iniciativa de la Comisión de acuerdo con el Estado miembro interesado.»

10 Se denominan «iniciativas comunitarias» a las intervenciones emprendidas a iniciativa de la Comisión.

11 Los apartados 4 y 5 del artículo 12 de este Reglamento disponen:

«4. La Comisión, con arreglo a procedimientos transparentes, establecerá distribuciones indicativas por Estado miembro para cada uno de los objetivos n^{os} 1 a 4 y 5 b) de los créditos de compromiso de los Fondos estructurales, teniendo plenamente en cuenta, como anteriormente, los siguientes criterios objetivos: la prosperidad nacional, la prosperidad regional, la población de las regiones y la gravedad relativa de los problemas estructurales, incluido el nivel de paro y, para los objetivos apropiados, las necesidades de desarrollo en las zonas rurales. [...]

[...]

5. Durante el período [1994-1999], el 9 % de los créditos de compromiso de los Fondos estructurales se dedicará a la financiación de las intervenciones emprendidas por iniciativa de la Comisión con arreglo al apartado 5 del artículo 5.»

12 Por último, a tenor del apartado 2 del artículo 17 del Reglamento n° 2052/88:

«Para la aplicación de las intervenciones emprendidas por iniciativa propia de conformidad con las disposiciones del último párrafo del apartado 5 del artículo 5, la Comisión estará asistida por un comité de gestión compuesto por representantes de los Estados miembros.»

13 También es preciso citar determinadas disposiciones del Reglamento nº 4253/88.

14 El apartado 1 del artículo 11 del Reglamento nº 4253/88, relativo a las iniciativas comunitarias, dispone:

«En aplicación del apartado 5 del artículo 5 del Reglamento (CEE) nº 2052/88, la Comisión, por propia iniciativa, de conformidad con los procedimientos establecidos en el Título VIII, y previa comunicación para información al Parlamento Europeo, podrá proponer a los Estados miembros que presenten solicitudes de ayuda para acciones que tengan un interés especial para la Comunidad. [...]»

15 Según el apartado 1 del artículo 20 de dicho Reglamento:

«Los compromisos presupuestarios se contraerán basándose en las decisiones de la Comisión por las que se aprueben las acciones correspondientes. [...]»

16 Por otra parte, a tenor del artículo 24, «Reducción, suspensión y supresión de la ayuda», de este Reglamento:

«1. Si la realización de una acción o de una medida no pareciere justificar ni una parte ni la totalidad de la ayuda financiera que se le hubiere asignado, la Comisión procederá a un estudio apropiado del caso en el marco de la cooperación, solicitando, en particular, al Estado miembro o a las autoridades designadas por éste para la ejecución de la acción, que presenten en un plazo determinado sus observaciones.

2. Tras este estudio, la Comisión podrá reducir o suspender la ayuda para la acción o la medida en cuestión si el estudio confirmara la existencia de una irregularidad o de una modificación importante que afecte a las condiciones de ejecución de la acción o de la medida, y para la que no se hubiera pedido la aprobación de la Comisión.

[...] »

17 El artículo 25 del Reglamento nº 4253/88, por su parte, establece:

«1. En el marco de la cooperación, la Comisión y los Estados miembros garantizarán un seguimiento eficaz de la utilización de la ayuda de los Fondos a escala de los marcos comunitarios de apoyo y de las acciones específicas (programas, etc.). [...]

[...]

3. Los comités de seguimiento se crearán, en el marco de la cooperación, en virtud de un acuerdo entre el Estado miembro interesado y la Comisión.

[...]

5. Si fuere necesario, el comité de seguimiento, sin modificar la cuantía total de la ayuda comunitaria concedida, y respetando los límites armonizados que se acuerden para cada objetivo, adaptará las modalidades de concesión de la ayuda financiera aprobada inicialmente, así como, teniendo en cuenta las disponibilidades y las normas presupuestarias, el plan de financiación previsto, incluidas las

posibles transferencias entre fuentes de financiación comunitarias y las modificaciones de los tipos de intervención que resulten. La Comisión, según el procedimiento contemplado en el Título VIII, establecerá los límites armonizados por objetivos contemplados más arriba y los incluirá en los marcos comunitarios de apoyo.

Estas modificaciones se notificarán inmediatamente a la Comisión y al Estado miembro interesado. Serán aplicables desde el momento de la confirmación por la Comisión y el Estado miembro interesado; dicha confirmación tendrá lugar en un plazo de veinte días laborables a partir de la recepción de esta notificación, cuya fecha será confirmada por la Comisión mediante acuse de recibo.

Las restantes modificaciones serán decididas por la Comisión en colaboración con el Estado miembro interesado, tras el dictamen del comité de seguimiento.

[...]»

18 Mediante decisiones de 13 de julio, 12 de octubre y 21 de diciembre de 1994 y de 8 de mayo de 1996, la Comisión adoptó una distribución indicativa para todas las iniciativas comunitarias durante el período de programación 1994-1999.

19 Posteriormente se mantuvo un intercambio de correspondencia regular entre la República Italiana y la Comisión en el marco del seguimiento de la ejecución de las iniciativas comunitarias en dicho Estado miembro.

20 La Comisión decidió modificar las distribuciones indicativas de las iniciativas comunitarias para el año 1999 con el fin de liberar 100 millones de ECU destinados a financiar una iniciativa comunitaria consistente en un programa

especial de apoyo para la paz y la reconciliación en Irlanda del Norte y los condados limítrofes de Irlanda (en lo sucesivo, «iniciativa PEACE»).

21 Teniendo en cuenta diferentes criterios, en particular el estado de ejecución de las diferentes iniciativas comunitarias en los Estados miembros, la Comisión elaboró una propuesta de modificación de la distribución de las iniciativas comunitarias, que adoptó la forma de un documento de trabajo aprobado por el comité de gestión en su reunión de 22 de septiembre de 1998.

22 De dicho documento de trabajo se desprende que la redistribución financiera de 100 millones de ECU a favor de la iniciativa PEACE debía suponer una reducción de 44,7 millones de ECU para la República Italiana. Las demás reducciones de cuantía considerable afectaron a Francia (18,1 millones de ECU), el Reino Unido (16,4 millones de ECU), Portugal (6,8 millones de ECU) y Alemania (6 millones de ECU).

23 Por lo que se refiere a la República Italiana, la reducción de 44,7 millones de ECU correspondía a las iniciativas Interreg (21 millones de ECU), PYME (17,8 millones de ECU), Urban (3,2 millones de ECU), Leader (2 millones de ECU) y Konver (0,7 millones de ECU).

24 Esta nueva distribución fue aprobada por la Comisión el 16 de diciembre de 1998 y comunicada a la demandante mediante escrito del Secretario General de la Comisión de 19 de enero de 1999.

25 Este escrito estaba redactado en los siguientes términos:

«La Commissione europea ha approvato, nella riunione del 16 dicembre 1998, le modifiche alle ripartizioni indicative delle Iniziative comunitarie, sulle quali il competente Comitato di gestione aveva espresso parere favorevole il 22 settembre 1998. La decisione tiene conto del grado di avanzamento delle Iniziative e della necessità di reperire ulteriori risorse finanziarie per il 1999 in favore dell'Iniziativa "Peace and Reconciliation in Ireland and Northern Ireland".

La nuova tabella allegata sostituisce le analoghe tabelle accluse alla lettera del 13 luglio 1994 e 13 giugno 1996 del signor Williamson.»

(La Comisión Europea aprobó, en la reunión de 16 de diciembre de 1998, las modificaciones de las distribuciones indicativas de las iniciativas comunitarias para las que el comité de gestión competente había dado dictamen favorable el 22 de septiembre de 1998. La decisión toma en consideración el grado de progreso de las iniciativas y la necesidad de encontrar otros recursos financieros para 1999 a favor de la iniciativa «Peace and Reconciliation in Ireland and Northern Ireland».

El nuevo cuadro adjunto sustituye los cuadros análogos que se adjuntaron a los escritos de 13 de julio de 1994 y de 13 de junio de 1996 del Sr. Williamson.)

26 Al escrito se adjuntaba un cuatro titulado «Stanziamenti indicativi per iniziativa comunitaria e per Stato membro (in MECU, prezzi 1999)» [Distribución indicativa por iniciativa comunitaria y por Estado miembro (en MECU, precio 1999)], que recogía, para cada Estado miembro, la cuantía total que se le había asignado con carácter indicativo y la distribución de ésta entre las diferentes iniciativas comunitarias. Por lo que se refiere a la República Italiana, un asterisco remitía a una nota a pie de página en la que se indicaba que «Tali stanziamenti

potranno essere programmati nella loro totalità solo qualora lo Stato membro confermi il suo accordo ad una riduzione delle risorse programmate all'interno dell'Iniziativa PMI» (Estos créditos sólo podrán ser programados en su totalidad cuando el Estado miembro confirme que admite una reducción de los recursos programados en el marco de la iniciativa PYME).

Alegaciones de las partes principales

El fumus boni juris

27 Respecto del *fumus boni juris*, la demandante se remite a los siete motivos que invocó contra la decisión y los actos impugnados en su recurso de anulación.

28 El primer motivo se basa en una infracción del artículo 190 del Tratado CE (actualmente, artículo 253 CE) por una supuesta falta de motivación de la decisión impugnada. La demandante afirma que ésta y el cuadro que la acompañaba carecen de toda explicación o referencia y la simple mención del «estado de progreso de las iniciativas» o de la nueva iniciativa PEACE no puede satisfacer las exigencias de dicha disposición. La motivación de la decisión impugnada debería haber sido tanto más precisa y completa cuanto que, por una parte, la República Italiana había expresado anteriormente su desacuerdo con la redistribución de los créditos y, por otra parte, dicha decisión implicaba la reducción de las ayudas ya concedidas.

29 Mediante su segundo motivo, la demandante invoca una infracción del artículo 24 del Reglamento nº 4253/88. En contra de lo previsto en esta disposición, que regula los procedimientos de reducción, suspensión y supresión de la ayuda, la Comisión se abstuvo de examinar debidamente el caso, no solicitó a las autoridades nacionales que presentaran observaciones y no confirmó la

existencia de irregularidades o de modificaciones importantes que afectaran a la naturaleza o los requisitos de la ejecución de la acción y de la medida.

30 Según el tercer motivo, la Comisión también infringió el artículo 12 del Reglamento nº 2052/88. La República Italiana considera que, si bien toda asignación financiera puede ser considerada como indicativa en un principio, ya no puede ser calificada de tal posteriormente, cuando se han aprobado y ejecutado los programas, porque si no, peligraría la confianza legítima de los beneficiarios. A falta de una disposición específica, la demandante considera que se debió haber seguido el procedimiento aplicable en el supuesto de reasignación de recursos destinados a los programas de intervención, tal y como está previsto en el artículo 25 del Reglamento nº 4253/88.

31 Del cuarto motivo se desprende que al adoptar la decisión impugnada, la Comisión violó el principio de cooperación previsto en el artículo 4 del Reglamento nº 2052/88. Según la República Italiana, la Comisión se abstuvo de consultarla y actuó sin su consentimiento. Tal comportamiento constituye una violación de la confianza legítima que la demandante había adquirido respecto de los fondos asignados desde 1994 y 1996.

32 Con su quinto motivo, la demandante afirma que, en la medida en que la afecta más que a los demás Estados miembros, la decisión impugnada fue adoptada vulnerando los principios de cohesión económica y social y de solidaridad entre Estados miembros, establecidos en el artículo 2 del Tratado CE (actualmente artículo 2 CE, tras su modificación), así como el principio de no discriminación.

33 Según el sexto motivo, la Comisión también incurrió en desviación de poder y adoptó un comportamiento contradictorio. Para examinar el estado de ejecución de las iniciativas comunitarias, la Comisión solicitó primeramente a la demandante información sobre los «compromisos jurídicamente vinculantes», mientras que su decisión final se basó en el concepto más amplio de «compromisos sobre el terreno». A juicio de la demandante, otros Estados miembros pudieron haber comunicado información en función de este último

concepto, de forma que el estado de progreso de las iniciativas se verificó a partir de datos heterogéneos.

34 Mediante su séptimo y último motivo, la demandante alega una infracción del artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 1866/90 de la Comisión, de 2 de julio de 1990, por el que se establecen las disposiciones relativas a la utilización del ECU en la ejecución presupuestaria de los Fondos estructurales (DO L 170, p. 36), en su versión resultante del Reglamento (CE) nº 2745/94 de la Comisión de 10 de noviembre de 1994 (DO L 290, p. 4; en lo sucesivo, «Reglamento nº 1866/90»), cuyo párrafo segundo dispone que, «[...] en las decisiones en las que se proponga a los Estados miembros iniciativas comunitarias, los importes de las ayudas comunitarias decididas para el conjunto del período y su reparto anual se expresarán en ECU al precio del año de cada una de estas decisiones, y serán objeto de indización». La demandante infiere de este tenor que la indización representa un elemento inseparable de la cuantía de la financiación, que sólo puede ser modificado respetando el principio de cooperación y las normas que regulan la reducción de los recursos. En este marco, las reducciones decididas en las iniciativas Leader e Interreg para la República Italiana, que al parecer se efectuaron sin indización, fueron adoptadas infringiendo el artículo 2 del Reglamento nº 1866/90.

35 En sus observaciones, la Comisión expone, con carácter previo, consideraciones sobre el marco normativo y sobre la naturaleza y el alcance de la decisión impugnada, antes de responder a los motivos invocados por la demandante.

36 La Comisión recuerda que la decisión impugnada tiene su origen en la iniciativa PEACE, a favor de la cual se debían liberar 100 millones de ECU para 1999 de entre los fondos previstos para el conjunto de las iniciativas comunitarias. Para determinar las modificaciones de las distribuciones indicativas ya decididas que con este fin habían de realizarse, la Comisión utilizó un método por el que se tomaron en consideración criterios concretos.

37 En una primera fase del proceso de decisión, este método dio como resultado que la República Italiana soportaría el 44,7 % de la cuantía que se debía redistribuir a

favor de la iniciativa PEACE. La segunda fase del proceso de decisión tuvo por objeto repartir la cuantía de dicha reducción entre las iniciativas comunitarias en dicho Estado miembro, identificando los programas cuyo estado de ejecución era insuficiente. En el documento de trabajo presentado al comité de gestión, la Comisión previó, para determinados programas, una reducción de los fondos distribuidos y aún no concedidos, por una parte, y «sugirió» una reducción de los fondos ya concedidos en el marco de las iniciativas PYME, Urban y Konver, por otra.

38 La nueva distribución indicativa, continúa la Comisión, fue adoptada a continuación mediante la decisión impugnada. La Comisión señala que, a falta de contactos positivos con la República Italiana, aplicó a ésta la distribución indicativa sugerida en el documento de trabajo. Según la Comisión, no se trata, por tanto, de una reducción de ayudas ya concedidas, sino una sugerencia, y era perfectamente consciente de que era preciso el acuerdo de la demandante.

39 Además, la Comisión formula las siguientes observaciones sobre cada uno de los siete motivos de anulación invocados por la demandante.

40 Acerca del primer motivo, basado en la supuesta falta de motivación de la decisión impugnada, la Comisión destaca que, por una parte, la demandante participó en la reunión del comité de gestión de 22 de septiembre de 1998 en la que se discutió y aprobó la propuesta de decisión y, por otra parte, recibió un documento de trabajo y el escrito de 20 de noviembre de 1998 del jefe de gabinete del Comisario competente y, por consiguiente, no podía desconocer los motivos de la decisión impugnada. Según la Comisión, el desacuerdo expresado por la demandante carece de pertinencia, ya que se trata de una decisión que consiste en una modificación de la distribución indicativa y no de la reducción de una ayuda ya concedida.

41 En lo que atañe al segundo motivo, la Comisión sostiene que el artículo 24 del Reglamento nº 4253/88 se aplica únicamente a reducciones, suspensiones o supresiones de ayudas ya concedidas, lo que no ocurre en el caso de autos.

42 Respecto al procedimiento que se debió haber seguido para la modificación de las distribuciones indicativas, que es objeto del tercer motivo, la Comisión señala que los Reglamentos aplicables no ofrecen ninguna base jurídica específica para este fin. La Comisión, por tanto, puede modificar las distribuciones indicativas, al menos en parte, según un procedimiento idéntico al de su adopción, de conformidad con el apartado 4 del artículo 12 del Reglamento nº 2052/88. En consecuencia, el artículo 25 del Reglamento nº 4253/88 no es aplicable.

43 En contra del cuarto motivo de la demandante, basado en una supuesta violación del principio de cooperación, la Comisión responde que dicho principio no se aplica al ejercicio de la facultad discrecional que le confiere el apartado 4 del artículo 12 del Reglamento nº 2052/88. Expone que, además, buscó la participación de todos los Estados miembros en la preparación de la distribución indicativa al consultar al comité de gestión y que ofreció a éstos la posibilidad de discutir bilateralmente en la segunda fase del proceso de decisión sobre dicha distribución, posibilidad que no aceptó la demandante. Por lo que se refiere a la supuesta vulneración del principio de confianza legítima, la Comisión considera que, en la medida en que son meramente indicativas, las distribuciones no pueden originar tal confianza y que, en todo caso, su correspondencia anterior con la demandante había impedido a ésta albergar tal confianza.

44 En cuanto a la vulneración del artículo 2 del Tratado y del principio de no discriminación, alegada en el quinto motivo, la Comisión expone a modo de preámbulo que dicha disposición incluye la cohesión y la solidaridad en la lista de objetivos de la Comunidad, pero no genera derechos y obligaciones específicos para los Estados miembros y las diferentes Instituciones. Sobre el método seguido en el presente caso, afirma que no implicó una discriminación contra la demandante, sino que permitió dar un trato diferenciado a los Estados miembros según criterios objetivos, transparentes y verificables.

45 La Comisión refuta asimismo el sexto motivo, por el que se le reprocha haber incurrido en desviación de poder y en un comportamiento contradictorio. En su opinión, todos los datos sobre los que se basan el documento de trabajo y la decisión impugnada se calcularon sobre la base de los mismo criterios, dado que el concepto de «compromisos de los recursos financieros necesarios» corres-

ponde al de «compromisos sobre el terreno». Alega, además, que la demandante se limita a referirse a las circunstancias en que se modificó la distribución indicativa, sin precisar los elementos particulares que podrían demostrar la existencia de una desviación de poder.

46 Por último, respecto del séptimo y último motivo, la Comisión señala que el artículo 4 del Reglamento nº 1866/90 establece que las cuantías de las ayudas, y también los planes de financiación correspondientes, no dan lugar a indización.

La urgencia

47 La demandante alega que, de no acordarse la suspensión, perdería definitivamente los 44,7 millones de ECU previstos como reducción en la decisión impugnada, aun cuando le fuese favorable la sentencia sobre el fondo que se pronuncie posteriormente.

48 A juicio de la demandante, por una parte, la reducción considerada se refiere a programas de iniciativas comunitarias ya aprobados, respecto de los cuales la República Italiana debe cumplir sus obligaciones jurídicas y sus compromisos financieros antes del 1 de diciembre de 1999, so pena de no poder comprometer ni gastar los fondos de que se trata. Por otra parte, la decisión impugnada bloqueó el examen de las propuestas de reasignación de los fondos presentadas por la demandante, de modo que una sentencia de anulación dictada después del 31 de diciembre de 1999 ya no permitiría iniciar y ejecutar los programas considerados en dichas propuestas de reasignación.

49 Esta situación, según la demandante, puede ocasionar un perjuicio grave e irreparable, ya que la reducción de 44,7 millones de ECU puede tener una repercusión considerable en el nivel de empleo, el nivel de vida y la creación de infraestructuras en las regiones afectadas.

50 La Comisión responde que, aun en el caso de suspenderse la ejecución de la decisión impugnada, la demandante no dispone de derecho alguno respecto de las medidas de financiación que todavía no se han acordado. Por lo demás, el daño alegado no se deriva de la decisión impugnada sino de la incapacidad de la demandante de ejecutar a su debido tiempo los programas previstos por las iniciativas comunitarias. Añade que, aun suspendiéndose la decisión impugnada, la demandante no podría comprometer válidamente las cantidades resultantes de la nueva distribución indicativa, por no mencionar la distribución inicial, habida cuenta del pobre nivel de ejecución actual de las acciones en este Estado miembro.

La ponderación de intereses

51 La demandante alega que, en la ponderación de los intereses en juego, prevalece el perjuicio grave e irreparable que la amenaza. Así, la ejecución de la decisión impugnada la privaría definitivamente de la cantidad que es objeto de reducción mientras que de ordenarse la suspensión, los fondos necesarios para la financiación de la iniciativa PEACE podrían obtenerse de los Estados miembros respetando los principios de cohesión económica y social y de no discriminación.

52 La Comisión considera, por el contrario, que la decisión impugnada no es concretamente lesiva para la demandante, mientras que la suspensión sí lo sería para la iniciativa PEACE. Así, los créditos correspondientes a ésta ya están distribuidos por completo y la suspensión implicaría la imposibilidad de que la Comisión comprometiera los fondos necesarios para ejecutar los proyectos en fase avanzada de programación. La ponderación de los intereses se inclina, por tanto, por la desestimación de la demanda.

Alegaciones de las partes coadyuvantes

53 Irlanda y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, que presentaron sus observaciones en la comparecencia, se adhieren, en esencia, a la postura defendida por la Comisión.

54 Alegan, en particular, la importancia política y económica que representa la iniciativa PEACE en el contexto de la pacificación en Irlanda del Norte y ponen de relieve el excelente grado de ejecución de los proyectos financiados en el marco de esta iniciativa.

55 Irlanda sostiene, asimismo, que el hecho de que en el presupuesto general de la Unión Europea se hayan destinado 100 millones de ECU a favor de la iniciativa PEACE crea un compromiso jurídico obligatorio para las Instituciones comunitarias.

56 El Reino Unido, por su parte, afirma que si el Tribunal de Justicia acuerda la suspensión de la ejecución, estará prejuzgando los efectos de la decisión que se tome en el marco del recurso principal.

Apreciación

57 De conformidad con los artículos 185 y 186 del Tratado, el Tribunal de Justicia podrá, si estima que las circunstancias así lo exigen, ordenar la suspensión de la ejecución del acto impugnado u ordenar las medidas provisionales necesarias en los asuntos de que esté conociendo.

58 El apartado 2 del artículo 83 del Reglamento de Procedimiento exige que las demandas de tales medidas especifiquen el objeto del litigio, las circunstancias que den lugar a la urgencia, así como los antecedentes de hecho y los fundamentos de Derecho que justifiquen a primera vista la concesión de la medida provisional solicitada.

59 Es jurisprudencia reiterada que el Juez de medidas provisionales podrá ordenar la suspensión de la ejecución y las medidas provisionales si se demuestra que su concesión está justificada a primera vista de hecho y de Derecho *(fumus boni juris)* y que son urgentes, en el sentido de que para evitar que los intereses de la parte demandante sufran un perjuicio grave e irreparable es necesario que tales medidas sean acordadas y surtan efectos desde antes de que se resuelva sobre el procedimiento principal (auto de 21 de marzo de 1997, Países Bajos/Consejo, C—110/97 R, Rec. p. I-1795, apartado 24). Además, el Juez de medidas provisionales ponderará, en su caso, los intereses en juego.

El alcance de la decisión impugnada

60 Con carácter previo, hay que precisar, a la luz de las explicaciones y aclaraciones aportadas por las partes en el presente procedimiento, los efectos de la decisión impugnada en la cuantía de las iniciativas comunitarias destinadas a la demandante y en la distribución de dicha cuantía entre las diferentes iniciativas comunitarias.

61 A este respecto, es pacífico entre la partes que las reducciones previstas con arreglo a la nueva distribución, tal y como se recoge en el cuadro adjunto a la decisión impugnada, no sólo afectan a la cuantía atribuida previamente a la República Italiana según la distribución indicativa, sino también, en una parte sustancial, a fondos ya concedidos.

62 En la comparecencia, la Comisión indicó que de la reducción para la demandante de 44,7 millones de ECU según la nueva distribución indicativa de las iniciativas

comunitarias, alrededor de 19 millones de ECU correspondían a fondos que ya se habían concedido, fundamentalmente en el marco de la iniciativa PYME, pero también de las iniciativas Urban y Konver.

63 Además, la Comisión reconoció que no estaba facultada para reducir de forma unilateral los fondos que ya se habían concedido, sino que para ello necesitaba el acuerdo del Estado miembro afectado. En este sentido ha de entenderse, por lo demás, la nota a pie de página del cuadro mencionado en el apartado 26 del presente auto, que, si bien sólo hace referencia a la iniciativa PYME, también sería válida para todos los fondos ya concedidos, incluidos los que lo fueron en el marco de otras iniciativas.

64 En respuesta a las preguntas que se le formularon en la comparecencia, la Comisión declaró que si la República Italiana se negaba a aceptar la reducción de los fondos ya concedidos, nada impediría a dicho Estado miembro proseguir con la ejecución de acciones concretas con la cobertura de los fondos ya concedidos.

65 La Comisión reiteró, al mismo tiempo, su apreciación de que, habida cuenta del estado actual de ejecución de las acciones en Italia, dicho Estado miembro no podría absorber en los plazos establecidos las cantidades previstas en la distribución indicativa inicial, ni siquiera los que resultan de la decisión impugnada.

66 No obstante, esta apreciación no puede servir de fundamento para que se permita a la Comisión reducir la cuantía de los fondos ya concedidos a la República Italiana sin respetar las disposiciones del Reglamento nº 4253/88.

67 Por consiguiente, en vista de estas explicaciones, tal y como fueron aportadas por las partes en el procedimiento sobre medidas provisionales, procede interpretar la

decisión impugnada, a los efectos del presente procedimiento, en el sentido de que sólo efectúa una nueva distribución indicativa de las iniciativas comunitarias en la medida en que realiza modificaciones que no afectan a los fondos ya concedidos. Por tanto, la reducción que la decisión impugnada aplicada a la demandante es de unos 26 millones de ECU, siendo así que la diferencia entre esta última cantidad y la reducción total de 44,7 millones de ECU representa una mera propuesta de reducción dirigida a dicho Estado miembro.

El fumus boni juris

68 Habida cuenta de lo anterior, no procede examinar en el marco del presente procedimiento, ni siquiera de modo sumario, los motivos y alegaciones del recurso que otorgan a la decisión impugnada un alcance más amplio que el establecido en el apartado anterior.

69 Así ocurre, por una parte, con la argumentación correspondiente al primer motivo, según el cual la motivación de la decisión impugnada debe ser tanto más precisa cuanto que se trata de una decisión que reduce los fondos ya concedidos.

70 Lo mismo cabe decir, por otra parte, del segundo motivo, que se basa en una supuesta infracción del artículo 24 del Reglamento nº 4253/88. En efecto, esta disposición se refiere a los casos de reducción, suspensión o supresión de ayudas ya concedidas.

71 Sobre los demás motivos invocados por la demandante en apoyo de su recurso de anulación, debe examinarse si dan lugar a un *fumus boni juris* suficiente a efectos de la suspensión.

72 Por lo que se refiere, en primer lugar, al motivo referido a la falta de motivación de la decisión impugnada, es preciso destacar que ésta fue adoptada tras un intenso intercambio de correspondencia entre la demandante y la Comisión y previa consulta del comité competente. El conjunto de las explicaciones aportadas en estas circunstancias, que han de ser consideradas para apreciar la motivación de la decisión impugnada, tiende a confirmar, a primera vista, que la demandante estaba suficientemente informada de los motivos de la decisión impugnada cuando ésta le fue notificada.

73 En lo que atañe, en segundo lugar, a las condiciones en las que la Comisión puede modificar las distribuciones indicativas en el sentido del apartado 4 del artículo 12 del Reglamento nº 2052/88, hay que admitir, sin perjuicio de las apreciaciones que se realicen en el marco del recurso principal, que la normativa existente parece conceder a la Comisión una cierta facultad de apreciación que, por tanto, sólo podría ser objeto de un control judicial restringido.

74 En la comparecencia, la propia demandante reconoció que la Comisión podía modificar la distribución indicativa inicial, pero que no disponía de una facultad discrecional absoluta para ello.

75 Pues bien, los argumentos invocados por la demandante no logran demostrar, en un primer análisis, que la Comisión excedió el margen de apreciación de que dispone en la materia. En particular, las alegaciones relativas a los principios de cohesión económica y social y de no discriminación no pueden justificar una censura inmediata de la Comisión, ya que ésta explicó que adoptó su decisión sobre la base de un método que, sin perjuicio de la apreciación final de su validez, a primera vista no parece ni manifiestamente arbitrario ni irrazonable.

76 En tercer lugar, en relación con las alegaciones de la demandante de que la Comisión determinó el grado de ejecución de las iniciativas comunitarias en los

diferentes Estados miembros a partir de datos no homogéneos, habida cuenta de la confusión entre los conceptos de «compromisos jurídicamente vinculantes» y de «compromisos sobre el terreno», debe señalarse que en esta fase del procedimiento la demandante no ha podido demostrar con la claridad necesaria las consecuencias concretas que se derivan de dicha confusión. De las observaciones orales y escritas presentadas por la demandante se desprende, por el contrario, que ésta hace valer de modo muy general la hipótesis de que la situación en otros Estados miembros podría haber sido evaluada a partir de un concepto diferente del que ella utilizó y de que esta circunstancia le podría haber sido desfavorable, sin que sus afirmaciones estén sustentadas por un principio de prueba.

77 Por lo que se refiere, en cuarto lugar, al séptimo motivo de anulación, relativo a la indización de la cuantía de ayudas, el debate que tuvo lugar en el marco del procedimiento sobre medidas provisionales no ha permitido dejar patente su pertinencia. Además, a pesar de que la demandante se ha abstenido de precisar la parte correspondiente a la indización en la cantidad total en litigio, este aspecto, a primera vista, parece presentar tan sólo una importancia marginal.

78 En lo que atañe, en último lugar, a las modalidades de procedimiento que deben seguirse para adoptar una decisión de la Comisión por la que se modifica la distribución indicativa inicial, debe señalarse que la demandante apenas ha precisado los vicios de los que supuestamente adolece la decisión impugnada, mientras que la Comisión ha expuesto, sin encontrar oposición, que su propuesta fue sometida previamente al comité de gestión, que la aprobó.

79 A falta de disposiciones específicas en la normativa comunitaria, no cabe acoger sin reservas la tesis de la demandante según la cual es aplicable el procedimiento previsto en el artículo 25 del Reglamento nº 4253/88.

80 La argumentación de la demandante de que la Comisión debió respetar el compromiso que había adquirido, mediante un escrito de 15 de diciembre de 1997

dirigido a la República Italiana, de examinar previamente con cada Estado miembro la posibilidad de reorientar los créditos hacia otros programas en vías de ejecución, antes de presentar propuestas de redistribución de los créditos entre las diferentes iniciativas comunitarias en toda la Unión Europea, tampoco basta para poner en cuestión, en un primer análisis, la validez del procedimiento seguido para la adopción de la decisión impugnada.

81 En efecto, del intercambio de correspondencia entre la demandante y la Comisión con anterioridad a la adopción de la decisión impugnada se desprende que la Comisión había examinado las propuestas de reorientación que le había presentado la República Italiana. Ésta, además, estuvo informada del procedimiento de adopción de la decisión impugnada y tuvo ocasión de dar a conocer su punto de vista en múltiples ocasiones, en particular, en la reunión del comité de gestión dedicada al examen del documento de trabajo de la Comisión.

82 De lo anterior se deduce que los motivos formulados por la demandante, aun sin que aparentemente estén desprovistos de todo fundamento, no prevalecen, tras un primer análisis, sobre las justificaciones y explicaciones expuestas por la Comisión, Irlanda y el Reino Unido.

83 No obstante, es preciso señalar que esta apreciación sólo se realiza sobre la base de una interpretación provisional de la decisión impugnada, fundada en gran medida en las explicaciones aportadas en la fase del procedimiento sobre medidas provisionales, debido a la incertidumbre sobre el alcance de dicha decisión.

84 En estas circunstancias, no cabe denegar la suspensión solicitada a raíz del examen del *fumus boni juris* de la demanda sin que también se examinen la urgencia alegada y la ponderación de los intereses en juego.

La urgencia y la ponderación de los intereses en juego

85 La urgencia alegada por la demandante ha de ser examinada teniendo en cuenta el alcance de la decisión impugnada tal y como se determinó en el apartado 67 del presente auto. Por tanto, la urgencia de la República Italiana en obtener la suspensión de la decisión impugnada ha de ser evaluada en la medida en que ésta establece una reducción de unos 26 millones de ECU en detrimento de dicho Estado miembro.

86 En cuanto a la gravedad del perjuicio alegado, hay que reconocer, por una parte, que la demandante se ha limitado a evocar de manera muy general los inconvenientes que implicaría la reducción controvertida para las regiones afectadas y, por otra parte, que el efecto de la decisión impugnada puede relativizarse mediante la comprobación, efectuada en el apartado 67 del presente auto, de que dicha reducción sólo es de unos 26 millones de ECU y no de 44,7 millones de ECU como afirma la demandante.

87 El alcance exacto del posible perjuicio exige, no obstante, un examen muy circunstanciado de las posibilidades efectivas de utilización por la República Italiana de las cantidades en juego hasta el 31 de diciembre de 1999, examen que excede el marco del presente procedimiento sobre medidas provisionales.

88 Cierto es que no puede excluirse *a priori* que la decisión impugnada pueda producir determinados efectos que serían muy difíciles de reparar aun cuando prosperase el recurso de anulación de la demandante y, en la comparecencia, la propia Comisión defendió un planteamiento restrictivo de las medidas concretas que debería adoptar a favor de la demandante en el supuesto de anulación de la decisión impugnada.

89 Para apreciar si la demandante ha probado la necesidad de que se adopte la medida provisional solicitada, debe analizarse el perjuicio que alega a la luz del conjunto de los intereses en juego (autos de 29 de junio de 1993, Alemania/

Consejo, C-280/93 R, Rec. p. I-3667, apartado 29, y de 24 de septiembre de 1996, Reino Unido/Comisión, asuntos acumulados C-239/96 R y C-240/96 R, Rec. p. I-4475, apartado 67).

90 A este respecto, debe afirmarse que la concesión de la suspensión solicitada implicaría un riesgo equivalente de causar determinados efectos irreversibles o difícilmente reparables, en particular, en la financiación de la iniciativa PEACE, en el caso de que la sentencia sobre el fondo del asunto fuera favorable a la Comisión.

91 En tales circunstancias, el Juez de medidas provisionales no puede sustituir la apreciación de la Comisión por la suya propia en lo que atañe a la importancia respectiva de las iniciativas comunitarias cuya financiación se considera.

92 De la totalidad de las consideraciones anteriores se deduce que no se reúnen los requisitos necesarios para la concesión de la suspensión solicitada.

En virtud de todo lo expuesto,

EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

resuelve:

1) Desestimar la demanda de medidas provisionales.

2) Reservar la decisión sobre las costas.

Dictado en Luxemburgo, a 29 de junio de 1999.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

G.C. Rodríguez Iglesias