CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. YVES BOT
presentadas el 2 de abril de 2009 [1]

1. Mediante el presente recurso, el Parlamento Europeo solicita al Tribunal de Justicia que anule el Reglamento (CE) nº 1968/2006 del Consejo, de 21 de diciembre de 2006, [2] mediante el cual el Consejo de la Unión Europea fija las modalidades de la participación financiera de la Comunidad en el Fondo Internacional para Irlanda [3] durante el período 2007-2010. Dicho Reglamento fue adoptado sobre la base del artículo 308 CE.

2. En apoyo de su recurso, el Parlamento sostiene que el antedicho artículo no podía utilizarse como base jurídica del referido Reglamento. Según el Parlamento, las medidas contenidas en el Reglamento impugnado están comprendidas en el ámbito de aplicación del título XVII del Tratado CE dedicado a la cohesión económica y social y, más concretamente, en el ámbito de aplicación del artículo 159 CE, párrafo tercero. Por consiguiente, se solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie acerca de si las medidas dirigidas a consolidar el proceso de paz y a promover la reconciliación entre grupos de población enfrentados de una región de la Comunidad pueden considerarse o no parte integrante de la política comunitaria de cohesión económica y social regulada por el título XVII del Tratado.

3. En las presentes conclusiones expondré las razones por las que considero fundado el antedicho motivo basado en la elección errónea de la base jurídica.

I. Marco jurídico

A. *Derecho primario*

4. El artículo 158 CE dispone:

«A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta 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

1 — Lengua original: francés.

2 — Reglamento sobre las contribuciones financieras de la Comunidad al Fondo Internacional para Irlanda (2007-2010) (DO L 409, p. 81, y corrección de errores DO 2007, L 36, p. 31; en lo sucesivo, «Reglamento impugnado»).

3 — En lo sucesivo, «FII».

desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales.»

5. A tenor del artículo 159 CE, párrafo primero:

«[…] Al formular y desarrollar las políticas y acciones de la Comunidad y al desarrollar el mercado interior, se tendrán en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 158, participando en su consecución. La Comunidad apoyará asimismo dicha consecución a través de la actuación que realiza mediante los fondos con finalidad estructural (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola [FEOGA], sección "Orientación"; Fondo Social Europeo [FSE]; Fondo Europeo de Desarrollo Regional [FEDER], el Banco Europeo de Inversiones y los otros instrumentos financieros existentes.»

6. Asimismo, el artículo 159 CE, párrafo tercero, establece:

«Si se manifestare la necesidad de acciones específicas al margen de los fondos y sin perjuicio de las medidas decididas en el marco de las demás políticas comunitarias, el Consejo podrá adoptar dichas acciones de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.»

7. Por otra parte, con arreglo al artículo 308 CE:

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

B. *El Tratado angloirlandés de 1985 y el Acuerdo relativo a un Fondo Internacional para Irlanda*

8. El 15 de noviembre de 1985, Irlanda y el Gobierno del Reino Unido firmaron en Hillsborough un acuerdo [4] por el cual se comprometieron a cooperar para «asegurar la paz, la estabilidad y la prosperidad del conjunto de la isla, promoviendo la reconciliación, el respeto de los derechos humanos, la cooperación contra el terrorismo y el desa-

4 — *Recopilación de los Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 1413, nº I-23668; en lo sucesivo, «Tratado angloirlandés».

rrollo de la cooperación económica, social y cultural». [5]

9. Entre los ámbitos de acción previstos en el referido Tratado angloirlandés figura, con arreglo a la rúbrica del título F de dicho Tratado, la cooperación transfronteriza en los ámbitos económico, social y cultural. Así, el artículo 10, letra a), del Tratado angloirlandés establece que «los dos gobiernos cooperarán para promover el desarrollo económico y social de las regiones de las dos partes de Irlanda que han sufrido con mayor intensidad las consecuencias de la inestabilidad de los últimos años y examinarán la posibilidad de obtener apoyo internacional con este fin».

10. De conformidad con la antedicha disposición y con el fin de lograr la consecución del objetivo en ella contemplado, Irlanda y el Gobierno del Reino Unido celebraron, el 18 de septiembre de 1986, un acuerdo por el que se creaba el Fondo Internacional para Irlanda. [6]

11. En el preámbulo de dicho Acuerdo, Irlanda y el Gobierno del Reino Unido reconocen que «un grave subempleo y múltiples carencias crean un clima que genera inestabilidad y que dicha inestabilidad y la situación de conflicto dan a su vez lugar a condiciones desfavorables para el progreso económico y social».

12. En virtud del artículo 2 del referido acuerdo, «el [FII] tiene por objeto promover el desarrollo económico y social y favorecer los contactos, el diálogo y la reconciliación entre los nacionalistas y los unionistas en toda Irlanda».

13. El artículo 3 del Acuerdo FII precisa que, «con este fin, el [FII] estimulará las inversiones privadas y el espíritu empresarial, complementará los programas públicos y promoverá las acciones voluntarias […]. Habida cuenta de los problemas específicos de Irlanda del Norte ligados a la inestabilidad de los últimos años, aproximadamente tres cuartas partes de los recursos del [FII] se destinarán a esta parte de la isla».

14. El artículo 4 del referido acuerdo enumera las categorías de proyectos que deben ser prioritariamente financiados por el FII. En esencia, se trata de las inversiones destinadas al sector privado, los proyectos de cooperación transfronteriza en materia económica, de educación y de investigación, los proyectos destinados a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las regiones que se enfrentan a graves problemas económicos o sociales, como el alto nivel de desempleo o la falta de infraestructuras, así como de los proyectos de formación profesional en el extranjero.

15. De los artículos 5 y 6 del antedicho Acuerdo se desprende que el FII es una organización internacional, cuyos miembros son Irlanda y el Reino Unido de Gran Bretaña

5 — Artículo 4, letra a), inciso ii), del Tratado angloirlandés.

6 — *Recopilación de los Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 1515, nº I-26244; en lo sucesivo, «Acuerdo FII».

e Irlanda del Norte, y que goza de personalidad jurídica. El FII está dirigido por un Consejo de administración cuyo presidente y cuyos miembros son designados conjuntamente por Irlanda y el Gobierno del Reino Unido. Si así lo desean, los países donantes (Estados Unidos de América, Canadá, Nueva Zelanda, Australia y la Comunidad Europea) podrán designar observadores que participarán en las reuniones del Consejo de administración. [7]

16. La Comunidad contribuye a la financiación del FII desde 1989. [8] Está previsto que los trabajos del FII prosigan hasta 2010.

C. *El Reglamento impugnado*

17. El objeto del Reglamento impugnado es establecer el marco en el que se abonarán las contribuciones financieras de la Comunidad al FII durante los años 2007, 2008, 2009 y 2010. El importe de referencia para el período 2007-2010 asciende a 60 millones de euros.

18. El Reglamento impugnado fue adoptado sobre la base del artículo 308 CE. [9]

19. A tenor del segundo considerando de dicho Reglamento, la Comunidad «reconoc[e] que los objetivos del [FII] son reflejo de sus propios objetivos».

20. Del tercer considerando del referido Reglamento se desprende que «las evaluaciones efectuadas de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (CE) nº 177/2005 [10] han confirmado la necesidad de seguir apoyando las actividades del [FII] y de reforzar la sinergia entre los objetivos y la coordinación con las intervenciones de los Fondos Estructurales, y, en particular, con el Programa especial de apoyo a la paz y la reconciliación en Irlanda del Norte y en las regiones fronterizas de Irlanda (en lo sucesivo, "el programa PEACE"), creado con arreglo al Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se

7 — La Comisión, representada por el Director General de Política Regional, participa en las reuniones del Consejo de administración del FII. Véase la Comunicación de la Comisión de 12 de octubre de 2006 que recoge el Informe sobre el Fondo Internacional para Irlanda presentado en aplicación del artículo 5 del Reglamento (CE) nº 177/2005 del Consejo [COM(2006) 563 final, punto 2.2]. Véase, asimismo, el artículo 3, párrafo primero, del Reglamento impugnado.

8 — Desde que la Comunidad decidió contribuir al FII, sus contribuciones financieras ascendieron a 15 millones de euros anuales entre 1989 y 1994, a 17 millones de euros anuales entre 1995 y 1999, y ascienden a 15 millones de euros anuales desde 2000.

9 — La misma base jurídica fue utilizada con respecto a los Reglamentos relativos a los períodos de contribución anteriores (artículo 235 del Tratado CE, actualmente artículo 308 CE).

10 — Reglamento del Consejo, de 24 de enero de 2005, relativo a las contribuciones financieras de la Comunidad al Fondo Internacional para Irlanda (2005-2006) (DO L 30, p. 1).

establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales [11]». En consecuencia, el legislador comunitario consideró que el proceso de paz en Irlanda del Norte requería el mantenimiento del apoyo de la Comunidad en favor del FII con posterioridad al 31 de diciembre de 2006. [12]

21. Conforme al sexto considerando del Reglamento impugnado, «el principal objetivo [de éste] es apoyar la paz y la reconciliación mediante una gama de actividades más amplia que la que cubren los Fondos Estructurales, que vaya más allá de los objetivos de la política de la Comunidad en materia de economía y cohesión social».

22. El decimoquinto considerando del referido Reglamento precisa que «la estrategia [del FII] iniciada para la fase final de sus actividades (2006-2010) y denominada "Compartir el espacio común" se centra en cuatro ámbitos clave: sentar las bases para la reconciliación en las comunidades más marginadas, tender puentes para el contacto entre las comunidades divididas, avanzar hacia una sociedad integrada y dejar una herencia. Por consiguiente, el fin último del [FII] y del presente Reglamento es fomentar la reconciliación entre las comunidades».

23. En el decimosexto considerando del antedicho Reglamento, el legislador comunitario indica que «la ayuda de la Comunidad debe contribuir a reforzar la solidaridad entre los Estados miembros y entre sus ciudadanos».

24. A tenor del artículo 2 del Reglamento impugnado:

«El [FII] utilizará las contribuciones con arreglo a lo dispuesto en el Acuerdo [FII].

El [FII] destinará la contribución de la Comunidad prioritariamente a proyectos de naturaleza transfronteriza o intercomunitaria, de modo que complemente las actividades financiadas por los Fondos Estructurales y, en particular, por el programa PEACE, en Irlanda del Norte y en las regiones fronterizas de Irlanda.

Las contribuciones se emplearán para generar una mejora económica y social sostenible en

11 — DO L 161, p. 1. Reglamento modificado en último lugar por el Reglamento (CE) nº 173/2005 del Consejo, de 24 de enero de 2005 (DO L 29, p. 3), que posteriormente fue derogado y sustituido por el Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006 (DO L 210, p. 25), a partir del 1 de enero de 2007.

12 — En relación con la justificación de la continuidad de la financiación comunitaria, véase la Comunicación de la Comisión de 12 de octubre de 2006, anteriormente mencionada, en la que se señala que «la situación política y social de la región sigue siendo frágil y la persistencia de la violencia y las fracturas existentes aconsejan a la UE proseguir sus esfuerzos en favor de la paz y la reconciliación en esta parte de la Unión Europea» (punto 6) y que «puesto que el refuerzo de la solidaridad entre los Estados miembros y entre sus ciudadanos es un objetivo central de la UE, es importante que esta última mantenga su compromiso con respecto a tales objetivos, en colaboración con otros donantes internacionales, renovando su contribución al [FII]» (p. 10).

las zonas contempladas. No se utilizarán en sustitución de otros gastos públicos o privados.»

25. Conforme al artículo 7, apartado 1, del referido Reglamento, la Comisión administrará las contribuciones de la Comunidad al [FII]. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 7, apartado 2, la contribución anual se abonará mediante pagos fraccionados, de la siguiente forma:

«a) un primer anticipo del 40 % una vez que la Comisión haya recibido el compromiso, firmado por el Presidente del Consejo de administración del [FII], de que el [FII] cumplirá las condiciones para la concesión de la contribución establecidas en el presente Reglamento;

b) un segundo anticipo del 40 % seis meses más tarde;

c) un pago final del 20 % restante después de que la Comisión haya recibido y aprobado el informe anual de actividad y las cuentas auditadas del [FII] relativas al ejercicio correspondiente».

D. *El programa PEACE y el Reglamento (CE) nº 1083/2006*

26. El programa PEACE es una iniciativa comunitaria que se inscribe en el marco de los Fondos Estructurales y que tiene como objetivo favorecer el avance hacia la construcción de una sociedad pacífica y estable y fomentar la reconciliación en Irlanda del Norte y en las regiones fronterizas de Irlanda. El programa PEACE fue instaurado por primera vez durante el período de programación 1995-1999 (PEACE I) y fue posteriormente renovado en los períodos 2000-2006 (PEACE II) y 2007-2013 (PEACE III).

27. Por lo que atañe al actual período de programación (2007-2013), el programa PEACE se ejecuta como programa transfronterizo en el sentido del artículo 3, apartado 2, letra c), del Reglamento nº 1083/2006.

28. El artículo 3 del Reglamento nº 1083/2006 describe del siguiente modo los objetivos de los Fondos Estructurales:

«1. La intervención de la Comunidad al amparo del artículo 158 del Tratado tendrá por objeto incrementar la cohesión económica y social de la Unión Europea ampliada, con vistas a impulsar el desarrollo armonioso,

equilibrado y sostenible de la Comunidad. […] Tendrá por objeto reducir las disparidades económicas, sociales y territoriales que han surgido, en particular, en los países y las regiones cuyo desarrollo va a la zaga, y en relación con la reestructuración económica y social y el envejecimiento de la población.

La intervención con cargo a los Fondos incorporará, en los planos nacional y regional, las prioridades comunitarias en pro de un desarrollo sostenible, potenciando el crecimiento, la competitividad y el empleo y la inclusión social, además de proteger y mejorar la calidad del medio ambiente.

2. A tal efecto, el FEDER, el FSE, el Fondo de Cohesión, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y los demás instrumentos financieros comunitarios existentes contribuirán, cada uno según corresponda, a la consecución de los tres objetivos siguientes:

[…]

c) el objetivo de "cooperación territorial europea" perseguirá intensificar la cooperación transfronteriza a través de iniciativas locales y regionales conjuntas, fortaleciendo la cooperación transnacional por medio de actuaciones dirigidas a lograr un desarrollo territorial integrado y ligado a las prioridades de la Comunidad, y fortaleciendo la cooperación interregional y el intercambio de experiencias en el nivel territorial apropiado.»

29. A tenor del apartado 22 del anexo II de ese mismo Reglamento, el programa PEACE se ejecutará «con objeto de propiciar la estabilidad social y económica en las regiones afectadas, incluirá, en particular, medidas de fomento de la cohesión entre comunidades. La zona que podrá acogerse a esta medida comprende toda Irlanda del Norte y los condados limítrofes de Irlanda. Dicho programa se realizará en el marco del objetivo de "cooperación territorial europea"».

II. El procedimiento legislativo que condujo a la adopción del Reglamento impugnado

30. Como ya he señalado, la Comunidad contribuye financieramente al FII desde 1989. El Reglamento nº 177/2005 recogía las disposiciones aplicables durante el período 2005-2006. Conforme al artículo 5 de dicho Reglamento, la Comisión debía presentar a la autoridad presupuestaria, antes del 31 de marzo de 2006, un informe donde se

evalúen los resultados de las actividades del FII y la necesidad de mantener las contribuciones más allá de 2006, teniendo en cuenta la evolución del proceso de paz en Irlanda del Norte.

31. El 12 de octubre de 2006, la Comisión presentó el referido informe, [13] en el cual se mostró favorable a la renovación de la contribución financiera. Sobre dicha base, la Comisión presentó, al mismo tiempo, al Consejo una propuesta de Reglamento [14] dirigida a mantener la contribución de la Comunidad al FII durante el período 2007-2010.

32. La propuesta de la Comisión se basaba en el artículo 308 CE, que requiere la unanimidad en el seno del Consejo y la consulta al Parlamento. Consultado acerca de dicha propuesta, y sobre la base del dictamen favorable de su Comisión de Asuntos Jurídicos, el Parlamento la aprobó mediante una resolución legislativa de 13 de diciembre de 2006, [15] que incluía una única enmienda, dirigida a que se sustituyese el artículo 308 CE por el artículo 159 CE como base jurídica del Reglamento impugnado.

33. El 21 de diciembre de 2006, el Consejo adoptó la propuesta de la Comisión sobre la base del artículo 308 CE.

13 — Comunicación de la Comisión de 12 de octubre de 2006, anteriormente mencionada.

14 — Propuesta de Reglamento del Consejo, de 12 de octubre de 2006, sobre las contribuciones financieras de la Comunidad al Fondo Internacional para Irlanda (2007-2010) [COM (2006) 564 final].

15 — P6_TA-PROV(2006)0562.

III. Pretensiones de la partes

34. El Parlamento solicita al Tribunal de Justicia que:

— Anule el Reglamento impugnado por no haber sido adoptado con arreglo a una base jurídica apropiada.

— Condene en costas al Consejo.

35. El Consejo solicita al Tribunal de Justicia que:

— Con carácter principal, desestime el recurso por infundado.

— Condene en costas a la parte demandante.

— Con carácter subsidiario, de conformidad con el artículo 231 CE, párrafo segundo, mantenga los efectos del Reglamento

impugnado hasta la adopción de un nuevo Reglamento y declare que la anulación no afecta a la validez de los pagos efectuados ni a la de los compromisos contraídos sobre la base del Reglamento impugnado.

36. Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 20 de septiembre de 2007, la Comisión, Irlanda y el Reino Unido fueron admitidos como partes coadyuvantes en apoyo de las pretensiones del Consejo.

IV. Alegaciones principales de las partes

37. En apoyo de su recurso, el Parlamento invoca un único motivo, basado en la elección errónea de la base jurídica del Reglamento impugnado. Según el Parlamento, el legislador comunitario adoptó equivocadamente dicho Reglamento sobre la base del artículo 308 CE cuando disponía de los poderes necesarios para adoptarlo en virtud del artículo 159 CE, párrafo tercero.

38. En primer lugar, el Parlamento recuerda la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual sólo está justificado recurrir al artículo 308 CE como base jurídica de un acto, cuando ninguna otra disposición del Tratado confiere a las instituciones comunitarias la competencia necesaria para adoptarlo. [16] A continuación, señala que el artículo 159 CE, párrafo tercero, atribuye a las instituciones la competencia de adoptar las acciones específicas que al margen de los Fondos Estructurales se manifiesten necesarias para alcanzar los objetivos de refuerzo de la cohesión económica y social de la Comunidad, contemplados en el artículo 158 CE. A su entender, la expresión «reforzar la cohesión económica y social» recogida en dicho artículo comprende cualquier acción, independientemente de cual sea su forma jurídica o su alcance territorial, dirigida a favorecer el desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, el refuerzo de la cohesión social y territorial, así como la solidaridad entre los Estados miembros y los pueblos de la Comunidad. En opinión del Parlamento, numerosos actos comunitarios han aplicado los objetivos del antedicho artículo en ese sentido, tanto en el marco de los Fondos Estructurales como al margen de dichos Fondos.

39. Según el Parlamento, los fines perseguidos por la Comunidad, tanto a través de su contribución al FII como en el marco del programa PEACE, coinciden. Tienen por objeto el refuerzo de la cohesión social y de la solidaridad entre la población de Irlanda del Norte y de las regiones fronterizas de Irlanda.

16 — Véanse, en particular, las sentencias de 26 de marzo de 1987, Comisión/Consejo (45/86, Rec. p. 1493), apartado 13; de 30 de mayo de 1989, Comisión/Consejo (242/87, Rec. p. 1425), apartado 6; de 7 de julio de 1992, Parlamento/Consejo (C-295/90, Rec. p. I-4193), apartado 11; de 13 de julio de 1995, España/Consejo (C-350/92, Rec. p. I-1985), apartado 26; de 26 de marzo de 1996, Parlamento/Consejo (C-271/94, Rec. p. I-1689), apartado 13; de 28 de mayo de 1998, Parlamento/Consejo (C-22/96, Rec. p. I-3231), apartado 22, y de 2 de mayo de 2006, Parlamento/Consejo (C-436/03, Rec. p. I-3733), apartado 36.

En opinión del Parlamento, los antedichos fines están comprendidos dentro del ámbito de la «cohesión económica y social» en el sentido del artículo 158 CE. En efecto, el Parlamento estima que no podrá haber un refuerzo de la cohesión económica y social en las regiones de que se trata si no se logra la reconciliación y la comprensión mutua entre comunidades. A este respecto, el Parlamento señala que la falta de conciliación entre las comunidades es al mismo tiempo uno de los efectos de una situación de privación económica y social y la causa de la persistencia de dicha situación. A su entender, la resolución del problema de la reconciliación daría, por tanto, lugar a un refuerzo de la cohesión económica y social en el sentido indicado en el artículo 158 CE.

40. Asimismo, el Parlamento subraya la complementariedad entre las operaciones del FII y las de los Fondos Estructurales y, en particular, las del programa PEACE. Según el Parlamento, en el período de programación actual, está previsto aplicar a las operaciones del programa PEACE las prioridades definidas por el FII en el marco de la estrategia denominada «Sharing this Space», en la cual deben inspirarse las actividades del FII hasta 2010. De este modo, a su entender, el programa PEACE debe ejecutarse esencialmente con arreglo a dos prioridades estratégicas referentes a la reconciliación entre las comunidades y al apoyo a una sociedad sin divisiones, respectivamente. Según el Parlamento, dichas prioridades corresponden a los temas fundamentales en los que el FII debe centrar sus actividades. Asimismo, el Parlamento señala que la homogeneidad y la coherencia entre las operaciones del FII y las de los Fondos Estructurales se manifiestan también en la gestión concreta de dichas operaciones.

41. Según el Parlamento, con el fin de dilucidar si el artículo 308 CE podía o no constituir la base jurídica del Reglamento impugnado, es preciso determinar los fines que dicho Reglamento perseguía al conceder contribuciones financieras al FII, y no los fines del FII. A su entender, el artículo 2, párrafos segundo y tercero, del Reglamento impugnado somete la utilización de las contribuciones financieras de la Comunidad a requisitos precisos, dirigidos a garantizar que las acciones financiadas sigan enmarcándose dentro de los objetivos perseguidos por la Comunidad en virtud de su política de cohesión económica y social. El Parlamento subraya que, conforme al artículo 7, apartado 1, letras a) y c), del Reglamento impugnado, es necesario que el FII cumpla los antedichos requisitos para que pueda obtener el abono de las contribuciones comunitarias de que se trata. En consecuencia, según el Parlamento, aun suponiendo que el ámbito de intervención del FII, tal como se define en el Acuerdo FII, vaya más allá del ámbito de aplicación de la política comunitaria de cohesión económica y social, los recursos financieros comunitarios deben, no obstante, quedar prioritariamente afectados a intervenciones destinadas, con arreglo al artículo 2, párrafos segundo y tercero, del Reglamento impugnado, a «complement[ar] las actividades financiadas por los Fondos Estructurales» y, en cualquier caso a intervenciones que puedan «generar una mejora económica y social sostenible en las zonas contempladas», es decir, a intervenciones comprendidas claramente dentro del marco de los objetivos del artículo 158 CE. Por tanto, según el Parlamento, el Reglamento impugnado no persigue fines distintos ni más amplios que los definidos en el artículo

158 CE. En su opinión, el sexto considerando del referido Reglamento, lejos de reflejar el contenido y los fines de éste, no es sino un mera declaración de intenciones del Consejo dirigida a motivar la decisión de recurrir al artículo 308 CE.

42. Asimismo, el Parlamento observa que el artículo 159 CE, párrafo tercero, no precisa ni los sectores en los que pueden llevarse a cabo acciones específicas ni las formas que pueden adoptar dichas acciones. Además, a su entender, nada en el tenor del referido artículo indica que, en el supuesto de que ello resulte necesario, esas acciones específicas no puedan adoptar la forma de intervenciones *ad hoc* o puntuales como aquéllas de que se trata en el presente asunto.

43. Por último, el Parlamento alega que ni el artículo 159 CE ni el Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas, [17] se oponen a que la financiación de una acción específica en el sentido del párrafo tercero del antedicho artículo se lleve a cabo por medio de una organización internacional. Al mismo tiempo que subraya que las normas recogidas en el referido Reglamento financiero no pueden tener ninguna incidencia en la elección de la base jurídica de un acto comunitario, el Reglamento señala que varias disposiciones de ese Reglamento prevén expresamente la posibilidad de que la Comunidad haga contribuciones financieras a instrumentos financieros ajenos a esta última, así como la posibilidad de que el presupuesto se ejecute por medio de organizaciones internacionales.

44. Por contra, el Consejo estima que el título XVII del Tratado CE no prevé los poderes de acción requeridos por la actividad del FII y, por tanto, no puede proporcionar una base jurídica adecuada para justificar la concesión a este último de contribuciones financieras de la Comunidad.

45. En primer lugar, el Consejo señala que la estructura y la sistemática general de los artículos 158 CE y 159 CE hacen que el concepto de acciones específicas deba entenderse en el sentido de que forma parte de los objetivos contemplados en el artículo 158 CE. Por consiguiente, según el Consejo, la adopción de una acción específica al margen de los Fondos Estructurales consti-

17 — DO L 248, p. 1., en su versión modificada por los Reglamentos (CE, Euratom) nº 1995/2006 del Consejo, de 13 de diciembre de 2006 (DO L 390, p. 1), y (CE) nº 1525/2007 del Consejo, de 17 de diciembre de 2007 (DO L 343, p. 9) (en lo sucesivo, «Reglamento financiero»).

tuye un medio que, al igual que la participación de la Comunidad a través de los Fondos, ha de utilizarse para reforzar la cohesión económica y social de la Comunidad, y ello con el fin de promover el desarrollo armonioso global de ésta.

46. El Consejo observa que la promoción del establecimiento de contactos, del diálogo y de la reconciliación entre los nacionalistas y los unionistas en la isla de Irlanda constituye un elemento central del Reglamento impugnado. Según el Consejo, se trata de un objetivo que, de manera evidente, no puede quedar comprendido dentro del ámbito del artículo 158 CE, cuyo objeto es promover un desarrollo armonioso y, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones de la Comunidad.

47. A su entender, en el contexto histórico y político que dio lugar a la iniciativa internacional a la cual la Comunidad contribuye mediante el Reglamento impugnado, la falta de conciliación entre nacionalistas y unionistas en los territorios contemplados por el FII se considera un obstáculo para que pueda llevarse a cabo de forma eficaz una política de cohesión económica y social. En opinión del Consejo, la contribución a la eliminación de dicho obstáculo debe entenderse como un prerrequisito para la eficacia de la política de cohesión.

48. A continuación el Consejo señala que, contrariamente al FII, el programa PEACE es una iniciativa comunitaria cuyas medidas son financiadas por el FEDER. A su entender, la base jurídica del programa PEACE no le da las competencias necesarias para dar cobertura a todas las acciones actualmente comprendidas dentro del ámbito del FII, y ello a pesar del hecho de que determinadas acciones susceptibles de ser financiadas por los dos instrumentos lo son en la práctica. Según el Consejo, esos dos instrumentos abordan paralelamente dos aspectos de la problemática irlandesa que son, por una parte, la inestabilidad y el conflicto y, por otra parte, el desarrollo económico y social, si bien tienen como punto de partida un enfoque diferente. En efecto, en opinión del Consejo, el FII tiene por objeto la reconciliación para facilitar la cohesión, mientras que el programa PEACE tiene por objeto la cohesión para facilitar la reconciliación.

49. El Consejo e Irlanda subrayan que el FII es una organización internacional en la que la Comunidad se limita a participar financieramente por medio del Reglamento impugnado y de la cual esta última no es miembro y que ha sido creada independientemente de su voluntad. Pues bien, el título XVII del Tratado CE atañe a los medios de acción propios de la Comunidad y que son gestionados con arreglo a las disposiciones del

marco normativo comunitario, incluido su Reglamento financiero. Según el Consejo, ni el referido título ni el marco normativo comunitario pueden aplicarse a una organización internacional de la que la Comunidad no es miembro, y ello aun suponiendo que, en un momento dado, se demuestre que el FII se ocupa prioritariamente de la cohesión económica en vez de la reconciliación.

50. En el supuesto de que el Tribunal de Justicia decidiese anular el Reglamento impugnado, el Consejo, junto con la Comisión, Irlanda y el Reino Unido, solicitan, con carácter subsidiario, en aplicación del artículo 231 CE, párrafo segundo, que los efectos del referido Reglamento se mantengan hasta la adopción de un nuevo reglamento y que la anulación no afecte a la validez de los pagos efectuados ni a la de los compromisos contraídos sobre la base del Reglamento impugnado, y ello por importantes razones de seguridad jurídica ligadas a la vez a los proyectos en curso y a las expectativas legítimas de la administración del FII.

51. Asimismo, la Comisión sostiene que el artículo 308 CE constituye la base jurídica apropiada para la adopción de las medidas contenidas en el Reglamento impugnado.

52. En efecto, la Comisión alega que el desarrollo económico y social, tal como se contempla en el Tratado angloirlandés, por importante que resulte, nunca ha sido un fin en sí mismo, sino que ha sido elegido, entre otros, como un medio para asegurar una paz duradera y la estabilidad en una región afligida por las divisiones entre las principales tradiciones en ella representadas. Según la Comisión, desde esta perspectiva, el Acuerdo FII se basa sobre todo en la existencia de una inestabilidad política y el FII que dicho Acuerdo ha creado tiene como objetivo disminuir y, si es posible, eliminar esa inestabilidad política a través de medios económicos y sociales, entre otros. Por tanto, en opinión de la Comisión, sería un error tratar la parte económica y social del FII como un fin en sí mismo, ya que esa interpretación supondría ignorar el contexto político y jurídico en el que el Acuerdo FII se inscribe.

53. En suma, según la Comisión, el Reglamento impugnado tiene por objeto prever una contribución financiera al FII, la cual debe utilizarse de conformidad con el Acuerdo FII, Acuerdo que, al igual que el Tratado angloirlandés que lo ha inspirado, tiene como único objeto la paz y la reconciliación. Por tanto, la Comisión estima que el legislador comunitario actuó acertadamente, por una parte, al observar, en el decimoquinto considerando del Reglamento impugnado, que «el fin último del [FII] y del presente Reglamento es

fomentar la reconciliación entre las comunidades» y, por otra parte, al estimar que, al tratarse de una misión destinada a promover la paz y la estabilidad política, la única base jurídica que proporciona el Tratado CE para adoptar el Reglamento impugnado es el artículo 308 CE.

54. Asimismo, la Comisión considera que el carácter general de la política instaurada por el artículo 158 CE no es conciliable con una intervención específica, de entrada limitada a una sola región de la Comunidad y que no puede generalizarse. Según la Comisión, la expresión «acciones específicas» recogida en el artículo 159 CE, párrafo tercero, en modo alguna es sinónima de intervenciones *ad hoc* o puntuales. A su entender, esta concepción del carácter general del artículo 159 CE, párrafo tercero, es conforme a la práctica legislativa en ese ámbito. [18]

55. Por otra parte, por lo que respecta a un eventual solapamiento de las actividades del FII y las de los Fondos Estructurales, la Comisión reconoce que existe dicho solapamiento. A su entender la razón de ello estriba en que la promoción de la cooperación transfronteriza, en particular, por medio de la promoción del desarrollo económico y social de las regiones irlandesas más afectadas por la inestabilidad, es una de las opciones privilegiadas por el Tratado angloirlandés para llevar a cabo su único objetivo, a saber, la paz y la reconciliación. No obstante, la Comisión señala que el FII puede apoyar acciones que no podrían ser financiadas con arreglo a la política comunitaria de cohesión económica y social. Por ejemplo, cita la acción dirigida a que el FII comparta la experiencia y los conocimientos adquiridos a lo largo de 20 años con aquéllos que intentan conseguir la paz en otras regiones del mundo, así como un programa destinado a facilitar los contactos entre las comunidades locales, la policía y los District Policing Partnerships. [19] Por último, la Comisión sostiene que la divergencia entre los ámbitos de intervención posibles de los Fondos Estructurales y del FII tiene su reflejo en el artículo 2, párrafo segundo, del Reglamento impugnado. En efecto, en opinión de la Comisión, la afirmación según la cual el FII destinará la contribución financiera de la Comunidad de modo que complemente las actividades financiadas por los Fondos Estructurales significa que se trata de financiar actividades que, si bien resultan complementarias, son diferentes.

56. El Reino Unido sostiene que los artículos 158 CE y 159 CE están concebidos para subsanar los desequilibrios económicos y sociales entre las regiones de la Comunidad

18 — En apoyo de su argumentación, la Comisión cita tres Reglamentos adoptados sobre la base de la referida disposición los cuales, según la Comisión, tienen todos ellos un carácter horizontal. Se trata de los Reglamentos (CE) nº 2012/2002 del Consejo, de 11 de noviembre de 2002, por el que se crea el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea (DO L 311, p. 3); (CE) nº 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT) (DO L 210, p. 19), y (CE) nº 1927/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, por el que se crea el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (DO L 406, p. 1). Es preciso señalar que el Reglamento nº 2012/2002 fue adoptado con arreglo a una doble base jurídica, a saber, los artículos 159 CE, párrafo tercero, y 308 CE.

19 — Se trata de partenariados locales en materia de mantenimiento del orden.

y no para promover la paz y la reconciliación entre diferentes comunidades situadas en una región. Pues bien, a su entender, los programas financiados por el FII en el marco de su estrategia «Sharing this Space» están claramente centrados en el objetivo de comprensión mutua y de reconciliación entre las comunidades. Además, si bien el Reino Unido no cuestiona que el FII y el programa PEACE sean en determinados aspectos complementarios ni que a menudo apoyen a las mismas categorías de personas ni que determinados proyectos sean financiados conjuntamente por el FII y por el programa PEACE, sin embargo, considera que esas dos iniciativas persiguen objetivos diferentes.

V. Apreciación

57. Irlanda señala que, a su entender, el FII, del cual subraya su carácter específico y único, tiene como objetivo primordial la consolidación de la paz y la reconciliación entre las comunidades. En su opinión, en la medida en que sea posible considerar que el FII tiene también como interés el desarrollo económico y social, dicho interés revestiría un carácter instrumental. En efecto, a su entender, el desarrollo económico y social no es, en el marco del FII, un fin en sí mismo, sino un factor de reconciliación y de progreso político. Irlanda estima que, considerado desde esta perspectiva, resulta evidente que el FII no puede definirse como un mecanismo de refuerzo de la cohesión económica y social. En su opinión, los cuatro ámbitos fundamentales de la estrategia del FII para el período 2006-2010 ponen de manifiesto su función primordial como mecanismo dirigido a que se llegue a una reconciliación entre los nacionalistas y los unionistas. Por último, Irlanda considera que los artículos 158 CE y 159 CE atañen principalmente al desarrollo económico y no a las cuestiones ligadas a la reconciliación, el diálogo político y la consolidación de la paz.

58. En primer lugar, es preciso recordar que sólo está justificado recurrir al artículo 308 CE como base jurídica de un acto, cuando ninguna otra disposición del Tratado CE confiere a las instituciones comunitarias la competencia necesaria para adoptarlo. [20] Así, el artículo 308 CE tiene por objeto suplir la inexistencia de poderes de acción conferidos expresa o implícitamente a las instituciones comunitarias por disposiciones específicas del Tratado CE, en la medida en que dichos poderes resulten no obstante necesarios para que la Comunidad pueda ejercer sus funciones con vistas a lograr alguno de los objetivos establecidos por dicho Tratado. [21]

20 — Véase la jurisprudencia citada en la nota 16.

21 — Sentencia de 3 de septiembre de 2008, Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión (C-402/05 P y C-415/05 P, Rec. p. I-6351), apartado 211 y la jurisprudencia allí citada.

59. Asimismo, de una jurisprudencia reiterada se desprende que la elección de la base jurídica de un acto comunitario debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran, en especial, la finalidad y el contenido de dicho acto, y no sobre la base jurídica empleada para la adopción de otros actos que presenten características similares. [22] Asimismo, hay que precisar que, según el Tribunal de Justicia, carecen de incidencia en la elección de la base jurídica de un acto el deseo de una Institución de participar de forma más intensa en la adopción de un acto determinado, el trabajo realizado respecto a una cuestión distinta en el ámbito de acción en el que se incluye el acto o el contexto de la adopción de este último. [23]

60. A la luz de la antedicha jurisprudencia, es, por tanto, preciso determinar si, tal como sostiene el Parlamento, el Reglamento impugnado tendría que haber sido adoptado sobre la base del artículo 159 CE, párrafo tercero. Desde esta perspectiva, y antes de examinar la finalidad y el contenido del referido Reglamento, formularé algunas observaciones preliminares sobre la política comunitaria de cohesión económica y social.

22 — Sentencia de 6 de noviembre de 2008, Parlamento/Consejo (C-155/07, Rec. p. I-8103), apartado 34 y la jurisprudencia allí citada.

23 — Sentencia de 4 de abril de 2000, Comisión/Consejo (C-269/97, Rec. p. I-2257), apartado 44.

A. *Observaciones preliminares sobre la política comunitaria de cohesión económica y social*

61. Actualmente, en los Tratados UE y CE se hace varias veces referencia a la cohesión económica y social. Su fortalecimiento constituye un objetivo tanto de la Unión (artículo 2 UE) como de la Comunidad (artículo 2 CE). A tenor del artículo 3 CE, apartado 1, letra k), la acción de la Comunidad implicará el fortalecimiento de la cohesión económica y social. El título XVII del Tratado CE, integrado por los artículos 158 CE a 162 CE, atribuye a la Comunidad la competencia para llevar a cabo una política comunitaria de cohesión económica y social, a fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad.

62. El reconocimiento y el desarrollo de la antedicha política han sido progresivos. En un primer momento, la referida política se concretó por medio de un cierto número de iniciativas comunitarias dirigidas a establecer una política regional. A este respecto, el verdadero momento clave fue la ampliación de la Comunidad al Reino de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido. En efecto, estos dos

últimos Estados eran, en esa época, solicitantes de acciones regionales, Irlanda por lo que atañe a casi todas sus regiones y el Reino Unido por lo que atañe a sus regiones desfavorecidas de Escocia y de Irlanda del Norte. [24]

63. A falta de disposiciones en el Tratado CEE, firmado el 25 de marzo de 1957, que confiriesen al legislador comunitario los poderes de acción necesarios para el establecimiento de una política regional, éste tuvo que recurrir, en particular, al artículo 235 del Tratado CE (actualmente artículo 308 CE) para desarrollar su acción en el ámbito regional y, en particular, para crear el FEDER. [25]

64. La política regional accede al rango de política comunitaria consagrada en el Derecho originario con el Acta Única Europea de 1986. En efecto, ésta introduce en el Tratado CEE un título V, con la rúbrica «Cohesión económica y social», que define los objetivos y precisa los medios de realización de esa política.

65. Por tanto, a partir de la entrada en vigor del Acta Única Europea el 1 de julio de 1987, el legislador comunitario ya no tiene necesidad de recurrir al artículo 235 del Tratado CE, como cláusula general de habilitación, para llevar a cabo sus acciones en el marco de la política de cohesión económica y social.

66. La referida disposición del Tratado CE conservará, no obstante, su interés como medio de refuerzo de los poderes de que dispone la Comunidad cuando ésta deba hacer frente a situaciones no previstas por el Tratado CE. [26] De este modo, en caso de que los poderes atribuidos a la Comunidad resulten insuficientes, el legislador comunitario deberá hacer uso del artículo 308 CE como base jurídica única o como base jurídica complementaria junto a otros artículos pertinentes del Tratado CE.

24 — Véase Blumann, C.: «Historique de la politique communautaire de cohésion économique et sociale», *L'Europe et les régions: quinze ans de cohésion économique et sociale*, Bruylant, Bruselas, 2003, pp. 5 y ss., especialmente, p. 10.

25 — Règlement (CEE) nº 724/75 du Conseil, du 18 mars 1975, portant création d'un Fonds européen de développement régional (JO L 73, p. 1) (no existe versión española de este documento).

26 — Véase Flaesch Mougin, C.: «Commentaire de l'article 235», *Traité instituant la CEE: commentaire article par article*, bajo la dirección de Constantinesco, V., Jacqué, J.-P., Kovar, R., y Simon, D., Économica, París, 1992.

67. El Reglamento nº 2012/2002 constituye un ejemplo de esta práctica. A tenor del artículo 1 de dicho Reglamento en relación con su primer considerando, el Reglamento tiene por objeto crear un Fondo de Solidaridad destinado a permitir a la Comunidad responder de manera rápida, eficaz y flexible a situaciones de urgencia, principalmente en caso de desastres naturales. El referido Reglamento se fundó en una doble base jurídica, a saber, los artículos 159 CE, párrafo tercero, y 308 CE. La utilización complementaria del artículo 308 CE se justifica en el tercer considerando del Reglamento nº 2012/2002, de la siguiente manera: «la solidaridad de la Unión Europea debe ampliarse también a los Estados cuya adhesión está en proceso de negociación. Para aplicar el presente Reglamento a esos Estados es necesario recurrir al artículo 308 [CE]». Por tanto, el legislador comunitario estimó que, con arreglo al artículo 159 CE, párrafo tercero, no disponía de poderes suficientes para aplicar esa vertiente de la política de cohesión económica y social a países que aún no se hubiesen adherido a la Unión. [27]

68. La principal cuestión que se suscita en el presente asunto se refiere también al alcance de los poderes de que dispone el legislador comunitario en virtud del artículo 159 CE, párrafo tercero, pero esta vez en el contexto específico de unas contribuciones financieras de la Comunidad abonadas a una organización internacional integrada por dos Estados miembros, cuyas beneficiarias son exclusivamente regiones de la Comunidad, principalmente Irlanda del Norte, y por motivos que, según el Consejo y las otras partes coadyuvantes, van más allá de los objetivos perseguidos por el título XVII del Tratado CE. ¿Debe considerarse que, habida cuenta de la ausencia o de la insuficiencia de los poderes atribuidos a la Comunidad por el artículo 159 CE, párrafo tercero, para llevar a cabo la antedicha acción, el legislador comunitario estaba obligado a recurrir al artículo 308 CE como base jurídica del Reglamento impugnado?

69. Dar respuesta a esa cuestión requiere, en primer lugar, examinar la finalidad y el contenido del Reglamento referido y, luego, en segundo lugar, verificar si la acción de la Comunidad prevista por ese Reglamento está comprendida o no dentro del ámbito de aplicación del artículo 159 CE, párrafo tercero.

B. *Examen de la finalidad y del contenido del Reglamento impugnado*

70. En primer lugar, debe recordarse que el artículo 10, letra a), del Tratado angloirlandés establece que «los dos gobiernos cooperarán para promover el desarrollo económico y

27 — Véase, asimismo, en este sentido, el Reglamento nº 1082/2006 basado exclusivamente en el artículo 159 CE, párrafo tercero, cuyo decimosexto considerando señala que «[esa disposición] no permite que la legislación basada [en ella] incluya entidades de países terceros».

social de las regiones de las dos partes de Irlanda que han sufrido con mayor intensidad las consecuencias de la inestabilidad de los últimos años y examinarán la posibilidad de obtener apoyo internacional con este fin». El FII fue posteriormente creado con el fin de contribuir a las acciones contempladas en el antedicho artículo. Así, el artículo 2 del Acuerdo FII dispone que «el [FII] tiene por objeto promover el desarrollo económico y social y favorecer los contactos, el diálogo y la reconciliación entre los nacionalistas y los unionistas en toda Irlanda».

71. En 1988, Irlanda y el Gobierno del Reino Unido invitaron a la Comunidad a que colaborara en el FII. En consecuencia, desde 1989, la Comunidad, apoya financieramente los proyectos del FII. En uno de los reglamentos que precedieron al Reglamento impugnado, a saber, el Reglamento (CE) nº 2687/94, [28] el legislador comunitario señalaba que «los programas del [FII] impulsan la cooperación transfronteriza e intercomunitaria y, por consiguiente, promueven el diálogo y la reconciliación entre nacionalistas y unionistas» [29] y que el FII «constituye un ejemplo de fructífera cooperación angloirlandesa para impulsar su desarrollo económico y social y promover la reconciliación transfronteriza e intercomunitaria». [30]

72. El Reglamento impugnado hace también hincapié en esos objetivos, ya que las contribuciones de la Comunidad están destinadas a promover el progreso económico y social de las zonas de que se trata y, finalmente, a promover la reconciliación entre las comunidades divididas.

73. Así, del artículo 2, párrafos segundo y tercero, de dicho Reglamento se desprende que las contribuciones que la Comunidad abona al FII, prioritariamente destinadas «a proyectos de naturaleza transfronteriza o intercomunitaria», deben «emplear[se] para generar una mejora económica y social sostenible en las zonas contempladas». El abono mediante pagos fraccionados de la contribución anual de la Comunidad, tal como lo dispone el artículo 7, apartado 1, del referido Reglamento, constituye una garantía de que la antedicha contribución se empleará con ese fin.

28 — Reglamento del Consejo, de 31 de octubre de 1994, sobre las contribuciones financieras comunitarias al Fondo internacional para Irlanda (DO L 286, p. 5).

29 — Octavo considerando.

30 — Undécimo considerando.

74. Asimismo, del sexto considerando del Reglamento impugnado resulta que este último tiene como «principal objetivo […] apoyar la paz y la reconciliación». El decimoquinto considerando de dicho Reglamento hace también referencia a esa finalidad, otorgándole el carácter de fin último. Tras haber enumerado los cuatro ámbitos en torno a los cuales se articula la estrategia denominada «Sharing this Space», iniciada para la fase final de las actividades del FII durante el período 2006-2010, el legislador comunitario señala, en efecto, en el antedicho considerando, que el «fin último del [FII] y del presente Reglamento es fomentar la reconciliación entre las comunidades».

75. Por tanto, la acción comunitaria prevista en el Reglamento impugnado tiene por objeto hacer frente a los problemas económicos y sociales de Irlanda del Norte y de las regiones fronterizas de Irlanda en el marco de un proceso de paz y reconciliación.

76. En otras palabras, dicha acción, al igual que el programa PEACE, está destinada a consolidar las bases económicas y sociales del proceso de paz. Si bien la reconciliación y, por tanto, la consolidación de la paz, constituyen el fin último, ideal, podría decirse, del Reglamento impugnado, su finalidad más concreta e inmediata es contribuir al desarrollo económico y social de la región de que se trata.

77. Esos dos fines perseguidos por la Comunidad constituyen, al mismo tiempo, un ejemplo de la originalidad y de la razón de ser del mecanismo comunitario, que, como, en esencia, señalan los párrafos segundo y octavo del preámbulo del Tratado CE, tiene por objeto defender la paz promoviendo el progreso económico y social en las diferentes regiones de la Comunidad.

78. A continuación, es preciso determinar si, en la medida en que tiene por objeto promover el progreso económico y social en las zonas de que se trata y, finalmente, la reconciliación de las comunidades divididas, el Reglamento impugnado está comprendido dentro del ámbito de aplicación del artículo 159 CE, párrafo tercero.

C. *¿El Reglamento impugnado está comprendido dentro del ámbito de aplicación del artículo 159 CE, párrafo tercero?*

79. En primer lugar, es preciso recordar que el artículo 159 CE, párrafo tercero, constituye la base jurídica de las acciones específicas que al margen de los Fondos Estructurales se manifiesten necesarias para reforzar la cohesión económica y social de la Comunidad.

80. Conforme al artículo 158 CE, párrafo primero, la misión de la política comunitaria de cohesión económica y social es «promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad». En particular, a tenor del artículo 158 CE, párrafo segundo, dicha política tiene por objeto «reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales».

81. La formulación general de esa misión permite una cierta flexibilidad y una adaptabilidad de las finalidades buscadas por el legislador comunitario cuando éste desea desarrollar acciones comunes. En consecuencia, los ámbitos de acción prioritarios evolucionan regularmente en función de las necesidades económicas y sociales que se manifiestan en los diferentes Estados miembros.

82. El carácter pluridimensional de la cohesión económica y social y la naturaleza general de las misiones que se encomiendan a esa política hacen que ésta sea difícilmente aprehensible. [31] Por tanto, resulta difícil fijar los límites del ámbito de aplicación de dicha política, dado que la cohesión económica y social se presenta como un extenso conjunto de contornos poco precisos. [32] La jurisprudencia del Tribunal de Justicia no nos proporciona elementos decisivos a este respecto. [33]

31 — Véase Petit, Y.: «La cohésion économique et sociale: objectif ou politique de la Communauté et de l'Union européenne?», *L'Europe et les régions: quinze ans de cohésion économique et sociale, op. cit.,* pp. 139 y ss., especialmente p. 142.

32 — Véase Blumann, C., *op. cit.,* p. 13. Según este autor, «la cohesión engloba formalmente el ámbito económico y el social. Pero va aún más allá, ya que también incluye aspectos culturales, intelectuales, societales, etc. La cohesión se sitúa en el centro del proyecto europeo; tiene por objeto reforzar la homogeneidad y la unidad de la Unión Europea. Al igual que los derechos fundamentales o la ciudadanía, forma parte de los principios constitucionales básicos y constituye la expresión más clara de la solidaridad que debería reinar en la Unión».

33 — En su sentencia de 23 de noviembre de 1999, Portugal/Consejo (C-149/96, Rec. p. I-8395), el Tribunal de Justicia ha entendido la cohesión económica y social de la siguiente manera: «debe señalarse que, si bien de los artículos 2 y 3 del Tratado [actualmente artículos 2 CE y 3 CE, respectivamente, tras su modificación], así como de los artículos 130 A a 130 E del mismo Tratado [actualmente artículos 158 CE a 162 CE, respectivamente, tras su modificación], se desprende que reforzar la cohesión económica y social es uno de los objetivos de la Comunidad y, por consiguiente, constituye un elemento importante para interpretar el Derecho comunitario en el ámbito económico y social, las disposiciones de que se trata revisten carácter programático, de manera que la realización del objetivo de cohesión económica y social debe ser el resultado de las políticas de la Comunidad y de los Estados miembros» (apartado 86).

83. Sin embargo, en este caso, no resulta necesario proceder a enumerar los ámbitos de acción comprendidos dentro de la política comunitaria de cohesión económica y social. Únicamente es preciso determinar si una acción de la Comunidad que tenga por objeto promover el progreso económico y social en las zonas de que se trata y, finalmente, la paz y la reconciliación entre las comunidades divididas forma parte de la política comunitaria de cohesión económica y social.

84. En mi opinión, la respuesta ha de ser afirmativa, y ello por varias razones.

85. En primer lugar, la política de cohesión se define como un dispositivo de reequilibrio y de redistribución entre los Estados miembros. [34] Asimismo, es la expresión de la solidaridad entre estos últimos y entre sus pueblos. En mi opinión, en la medida en que, a tenor del artículo 2, párrafo tercero, del Reglamento impugnado, las contribuciones financieras de la Comunidad al FII tienen por objeto generar una mejora económica y social sostenible en las zonas contempladas, dichas contribuciones forman plenamente parte de una política de redistribución dirigida a corregir los desequilibrios económicos y sociales en una región de la Comunidad, suprimiendo las secuelas del conflicto y la violencia.

86. Además, en la medida en que, en virtud del artículo 2, párrafo segundo, de ese mismo Reglamento, las referidas contribuciones deben destinarse prioritariamente a proyectos de naturaleza transfronteriza o intercomunitaria, éstas promueven la cooperación transfronteriza, la cual constituye uno de los principales objetivos de la política comunitaria de cohesión económica y social. [35]

87. Asimismo, las medidas dirigidas a promover la tolerancia y la reconciliación entre los grupos de población enfrentados tienen por objeto reforzar la cohesión entre las comunidades, lo cual, a mi entender, constituye una de las facetas del concepto de cohesión social. Al incitar a los agentes económicos y sociales a que, por medio de la

34 — Véase Blumann, C., *op. cit.*, p. 18.

35 — Como demuestra el artículo 3, apartado 2, letra c), del Reglamento nº 1083/2006. Véase, asimismo, el instrumento de promoción de la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional que constituye la iniciativa comunitaria Interreg [Comunicación de la Comisión de 28 de abril de 2000 por la que se fijan las orientaciones para una iniciativa comunitaria relativa a la cooperación transeuropea para fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio europeo — Interreg III (DO C 143, p. 6)]. Por otra parte, es preciso señalar que la Comunidad también ha intervenido por medio del programa Irlanda del Norte–Irlanda en virtud de la iniciativa Interreg II, capítulo A (véase la Comunicación de la Comisión de 28 de abril de 2000, citada anteriormente, p. 28).

realización de proyectos concretos de carácter transfronterizo e intercomunitario, superen las barreras culturales y sociales que persisten, la intervención de la Comunidad contribuye a la construcción de una sociedad pacífica y estable y, por tanto, al refuerzo de la cohesión social en las zonas de que se trata.

88. Por otra parte, es preciso hacer hincapié en el estrecho vínculo que existe entre, por una parte, el progreso económico y social y, por otra parte, la consolidación de la paz y la reconciliación. En su Dictamen de 23 de octubre de 2008 sobre el papel de la UE en el proceso de paz de Irlanda del Norte, [36] el Comité Económico y Social Europeo expresó con claridad la naturaleza del vínculo antedicho del siguiente modo: «la estabilidad y la prosperidad se refuerzan mutuamente y los programas de financiación de la UE han ayudado a abordar las condiciones sociales y económicas que fueron consecuencia del conflicto, pero que también lo alimentaron». [37] Mediante su intervención, la Comunidad actúa tanto sobre las cicatrices económicas y sociales dejadas por el conflicto como sobre los obstáculos que aún persisten en el proceso de consolidación de la paz. Por consiguiente, la reconciliación y el desarrollo económico parecen indisociables y deben abordarse conjuntamente en el marco de la política comunitaria de cohesión económica y social. Además, la cohesión, como propiedad de un conjunto cuyas partes se encuentran íntimamente unidas, [38] no puede existir sin reconciliación.

89. En resumen, el hecho de que la acción comunitaria prevista en el Reglamento impugnado se inscriba en el marco de un proceso de paz y que, por tanto, tenga finalmente por objeto lograr la reconciliación de los grupos de población enfrentados no puede, a mi entender, situarla fuera del ámbito cubierto por el título XVII del Tratado CE. En mi opinión, excluir del ámbito de aplicación de la política comunitaria de cohesión económica y social medidas expresamente dirigidas a generar una mejora económica y social sostenible en una región de la Comunidad únicamente por el hecho de que esas medidas formen parte de un proceso de paz y contribuyan potencialmente a lograr la reconciliación de los grupos de población enfrentados, supondría adoptar una visión demasiado estrecha de la referida política.

90. Considero que el concepto de cohesión económica y social es suficientemente amplio como para incluir ese tipo de acción. Además, el carácter general de la misión encomendada a la Comunidad a través de su política de cohesión económica y social permite, a mi entender, inscribir una acción como la prevista en el Reglamento impugnado en el marco del título XVII del Tratado CE. En efecto, el desarrollo armonioso del conjunto

36 — Documento SC/029 — CESE 1686/2008.
37 — Punto 6.8.5 del Dictamen.
38 — Véase *Le Petit Larousse illustré,* 1994.

de la Comunidad exige que las zonas en las que existen tensiones entre comunidades, con el efecto negativo para el desarrollo económico y social a que ello da lugar, sean objeto de una intervención por parte de la Comunidad en el marco de su política dirigida a reforzar su cohesión económica y social.

91. Por último, creo que la expresión utilizada en el artículo 159 CE, párrafo tercero, a saber, «acciones específicas [que se manifestaren necesarias] al margen de los [F]ondos [Estructurales]», es suficientemente amplia para incluir en ella medidas como las previstas en el Reglamento impugnado. Contrariamente a lo que sostienen la Comisión y el Consejo, ni el hecho de que se trate de contribuciones destinadas a una zona específica de la Comunidad ni el hecho de que dichas contribuciones sean abonadas a una organización internacional son, a mi entender, suficientes para excluirlas del ámbito de aplicación del artículo 159 CE, párrafo tercero.

92. En relación con la primera cuestión, es preciso señalar que no hay nada en el tenor del antedicho artículo que permita excluir la realización de una acción específica en favor de una o de varias regiones de la Comunidad. Además, si se concibe la política comunitaria de cohesión económica y social como un dispositivo de reequilibrio destinado a promover la convergencia entre las regiones de la Comunidad, entonces resulta totalmente lógico que dicha política focalice puntualmente su acción en regiones que sufren ciertos desequilibrios económicos y sociales.

93. En relación con la segunda cuestión, procede recordar que el FII es un instrumento financiero creado por dos Estados miembros y al cual la Comunidad, al igual que otros Estados terceros, decidió contribuir. La Comunidad en modo alguno participa en los gastos de administración general de esa organización internacional. Estos últimos, así como los costes de organización y de Secretaría corren a cargo de Irlanda y del Gobierno del Reino Unido. [39] En consecuencia, la contribución financiera que la Comunidad abona anualmente al FII se dedica únicamente, con arreglo a lo que dispone el artículo 2, párrafo tercero, del Reglamento impugnado, a proyectos que permitan una mejora económica y social sostenible en las zonas contempladas. Por tanto, desde el punto de vista de la Comunidad, el FII constituye un dispositivo que refuerza su acción en favor de la cohesión económica y social. Aunque la acción de la Comunidad se lleve a cabo a través del prisma del FII, el abono de una contribución financiera anual a esa organización internacional, en las condiciones previstas en el Reglamento mencionado, constituye ante todo un medio que permite a la Comunidad llevar a cabo su política de cohesión económica y social en Irlanda del Norte y en las regiones fronterizas de Irlanda.

39 — Véase la Comunicación de la Comisión de 12 de octubre de 2006, antes citada, punto 2.1.3, párrafo cuarto.

94. Al término de este análisis, considero que las medidas previstas en el Reglamento impugnado están comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la política comunitaria de cohesión económica y social. Por consiguiente, el examen de la finalidad y del contenido de dicho Reglamento, así como del ámbito de aplicación del artículo 159 CE, párrafo tercero, no permite respaldar la afirmación recogida en el sexto considerando del referido Reglamento, según la cual, en esencia, este último va más allá del ámbito de aplicación de la política comunitaria de cohesión económica y social. En virtud del artículo 159 CE, párrafo tercero, la Comunidad disponía de los poderes de acción necesarios para adoptar las medidas contenidas en el Reglamento impugnado. Por consiguiente, en la medida en que fue adoptado sobre la base del artículo 308 CE, dicho Reglamento debe anularse.

95. Para concluir, hay que indicar que, si bien las partes han incluido en sus escritos extensas argumentaciones relativas a los puntos comunes o a las divergencias, según cuáles fueran las opiniones que defendían, entre el FII y el programa PEACE, la comparación entre esos dos instrumentos no puede resultar decisiva por lo que atañe a la elección de la base jurídica del Reglamento impugnado. [40] Por tanto, me limitaré a formular sobre esta cuestión las siguientes observaciones.

96. Según el Consejo, existe una diferencia fundamental entre el objetivo perseguido por el FII y el perseguido por el programa PEACE. En efecto, a su entender, el FII tiene por objeto la reconciliación para facilitar la cohesión, mientras que el programa PEACE tiene por objeto la cohesión para facilitar la reconciliación. Desde mi punto de vista, dicha distinción resulta artificial, ya que la lectura de los diversos informes dedicados a esas dos iniciativas demuestra el estrecho vínculo que existe, en ambos casos, entre la búsqueda del progreso económico y social y la consolidación de la paz. Además, resultaría sorprendente que, habida cuenta de su denominación, el programa PEACE, al igual que el Reglamento impugnado, no tuviese como objetivo promover la reconciliación entre los grupos de población enfrentados.

97. Como, por otra parte, reconoce la Comisión en su Comunicación de 12 de octubre de 2006, anteriormente mencionada, «la finalidad estratégica del programa PEACE, que consiste *en impulsar el avance hacia una sociedad pacífica y estable y promover la reconciliación,* constituye asimismo uno de los principales objetivos del [FII]». [41] Además, cuando se hace hincapié en la complementariedad entre las dos iniciativas, es más bien para poner de relieve sus puntos comunes y su convergencia. [42]

40 — Véase la jurisprudencia citada en el punto 59 de las presentes conclusiones.

41 — Punto 4.1, párrafo primero.

42 — Punto 4.1, párrafo cuarto («por lo que se refiere a los beneficiarios, el [FII] apoya globalmente a los mismos grupos de población que el programa PEACE II»). Véase, asimismo, el punto 6, párrafo quinto («las prioridades fijadas tanto por el [FII] como por los programas comunitarios son complementarias, lo que abre amplias perspectivas de sinergias que conviene aprovechar»). Es posible remitirse también a la Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de mayo de 2008, sobre la evolución del programa PEACE y las estrategias para el futuro [P6_TA(2008)0205], cuyo considerando P tiene el siguiente tenor:
«Considerando que muchas de las acciones contenidas en los subprogramas PEACE, en los programas del [FII] y en la iniciativa Interreg presentaban […] un alto grado de similitud y, en algunos ámbitos, un cierto grado de duplicación de actividades».

98. Por consiguiente, considero que resulta más coherente que dos iniciativas comunitarias que persiguen objetivos similares estén comprendidas dentro de la misma política comunitaria, en este caso, la política de cohesión económica y social que se rige por el título XVII del Tratado CE. [43]

VI. Sobre la pretensión de que se mantengan los efectos del Reglamento impugnado

99. En el supuesto de que el Tribunal de Justicia decidiese, tal como le propongo, anular el Reglamento impugnado, el Consejo, junto con la Comisión, Irlanda y el Reino Unido, solicitan, con carácter subsidiario, en aplicación del artículo 231 CE, párrafo segundo, que los efectos de dicho Reglamento se mantengan hasta la adopción de un nuevo Reglamento y que la anulación no afecte a la validez de los pagos efectuados ni a la de los compromisos contraídos sobre la base del referido Reglamento, y ello por importantes razones de seguridad jurídica ligadas a la vez a los proyectos en curso y a las expectativas legítimas de la administración del FII.

100. Propongo al Tribunal de Justicia que acceda a esta pretensión de que se mantengan los efectos del Reglamento impugnado.

101. A tenor del artículo 231 CE, párrafo segundo, el Tribunal de Justicia señalará, si lo estima necesario, aquellos efectos del reglamento declarado nulo que deban ser considerados como definitivos. Pues bien, la anulación del Reglamento impugnado sin mantener sus efectos podría tener consecuencias negativas para las actividades del FII y dar lugar a incertidumbres perjudiciales para las operaciones que ya han sido financiadas por el FII o que estén en curso de ser financiadas por éste. En estas circunstancias, existen, en mi opinión, importantes razones de seguridad jurídica que justifican que el Tribunal de Justicia haga uso de la facultad que le confiere el artículo 231 CE, párrafo segundo. [44] Por tanto, a mi entender, el Tribunal de Justicia debería mantener los efectos del Reglamento impugnado hasta la entrada en vigor de un nuevo Reglamento adoptado en virtud de la base jurídica apropiada.

43 — Otros indicios, que si bien es cierto que no pueden resultar determinantes en lo que atañe a la elección de la base jurídica, respaldan, no obstante, mi convicción de que las medidas contenidas en el Reglamento impugnado están comprendidas en el ámbito de la política comunitaria de cohesión económica y social. Así, es preciso subrayar que la Comisión está representada por el Director General de Política Regional cuando participa en las reuniones del Consejo de administración del FII. Asimismo, los servicios de la Comunidad Europea encargados de llevar a cabo las auditorías y los controles sobre el terreno del FII son, aparte de los del Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas, los de la Dirección General «REGIO».

44 — Como ejemplo de una aplicación reciente de esta disposición, véase la sentencia de 6 de noviembre de 2008, Parlamento/Consejo, antes citada (apartados 86 a 89).

VII. Conclusión

102. Habida cuenta de cuanto antecede, propongo al Tribunal de Justicia que resuelva lo siguiente:

1) Anular el Reglamento (CE) nº 1968/2006 del Consejo, de 21 de diciembre de 2006, sobre las contribuciones financieras de la Comunidad al Fondo Internacional para Irlanda (2007-2010).

2) Mantener los efectos del Reglamento nº 1968/2006 hasta la entrada en vigor de un nuevo Reglamento adoptado en virtud de la base jurídica apropiada.

3) Condenar en costas al Consejo de la Unión Europea.

4) La Comisión de las Comunidades Europeas, Irlanda y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte cargarán con sus propias costas.