



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. NIILO JÄÄSKINEN
presentadas el 13 de marzo de 2014¹

Asunto C-562/12

**MTÜ Liivimaa Lihaveis
contra
Eesti-Läti programmi 2007-2013 Seirekomitee**

[Petición de decisión prejudicial del Tartu Ringkonnakohus (Estonia)]

«Reglamento (CE) n° 1083/2006 — Reglamento (CE) n° 1080/2006 — Fondo Europeo de Desarrollo Regional — Facultades del Comité de seguimiento de un programa operativo destinado a la promoción de la cooperación territorial europea — Programa conjunto de dos Estados miembros — Reparto de responsabilidades entre el Comité de seguimiento y la autoridad de gestión del programa — Prohibición de interponer recurso contra las decisiones del Comité de seguimiento — Artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE — Concepto de aplicación del Derecho de la UE — Actos de órganos, organismos, oficinas o agencias de la Unión con arreglo al artículo 263 TFUE — Actos susceptibles de recurso — Autonomía procesal nacional — Principios de efectividad y equivalencia»

I. Introducción

1. El Programa de Estonia-Letonia para el período 2007-2013 es un programa de cooperación transfronteriza desarrollado bajo los auspicios de la cooperación territorial europea. El Tartu Ringkonnakohus (Tribunal Regional de Apelación de Tartu, Estonia) pregunta si una prohibición absoluta de interponer recurso judicial contra una decisión por la que se deniega la financiación para un proyecto, adoptada por el Comité de seguimiento del Programa (en lo sucesivo, «Comité de seguimiento»), cumple el Derecho de la Unión Europea. La Guía del Programa del Comité de seguimiento (en lo sucesivo, «Guía del Programa») excluye todo recurso judicial contra sus decisiones. El programa es gestionado conforme a un acuerdo administrativo celebrado entre los dos Estados miembros, Estonia y Letonia, junto con el Ministerio del Interior estonio.

¹ — Lengua original: inglés.

2. En particular, el órgano jurisdiccional nacional se interesa por si la prohibición cumple el artículo 63, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n° 1260/1999,² en relación con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») que protege del derecho a la tutela judicial efectiva y a un juicio equitativo.

3. El órgano jurisdiccional nacional también desea saber si el Tribunal General de la Unión Europea o un órgano jurisdiccional nacional son competentes para conocer y resolver recursos contra las decisiones del Comité de seguimiento. Esta cuestión está íntimamente relacionada con la determinación de si una decisión del Comité de seguimiento puede considerarse un acto de un órgano, organismo o institución de la Unión Europea a efectos del artículo 263 TFUE.

4. El presente asunto se ve complicado por las múltiples fases de la concesión de ayudas al amparo de la cooperación territorial europea. No se desprende con claridad de la resolución de remisión si, con arreglo al Derecho estonio, la decisión del Comité de seguimiento por la que se deniega la solicitud de MTÜ Liivimaa Lihaveis es una resolución legalmente vinculante susceptible de recurso o si una decisión de este tipo es adoptada en una fase posterior del procedimiento por la autoridad de gestión del programa, por ejemplo. Además, aunque el Programa Estonia-Letonia 2007-2013 es un programa de la UE, inevitablemente existirán diferencias en los regímenes de recurso de cada Estado miembro que se apliquen a su ejecución.

5. Pese a estas complejidades, según un principio fundamental del Derecho de la UE aunque, en principio, incumbe al Derecho nacional determinar la legitimación de un justiciable para ejercitar una acción judicial, el Derecho de la UE exige, no obstante, que la normativa nacional no atente contra el derecho a una tutela judicial efectiva.³ Corresponde a los Estados miembros prever un sistema de vías de recurso y de procedimientos que permita garantizar el respeto de ese derecho.⁴ En el contexto de este principio examinaré las cuestiones planteadas por el Tartu Ringkonnakohus.

II. Marco legal, litigio principal y cuestiones planteadas

A. El Programa Estonia-Letonia y las disposiciones pertinentes del Derecho de la UE y de Estonia

1. Introducción

6. El Programa Estonia-Letonia 2007-2013 constituye un «programa operativo» conforme al artículo 2, apartado 1, del Reglamento n° 1083/2006. Además, como proyecto de cooperación territorial en el que participa más de un Estado miembro, está regulado también por el Reglamento (CE) n° 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1783/1999.⁵

2 — DO L 210, p. 25. El Reglamento n° 1083/2006 fue derogado por el Reglamento (UE) n° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo (DO L 347, p. 320). Sin embargo, el Reglamento n° 1083/2006 es aplicable *ratione temporis* al asunto de que se trata.

3 — Sentencia de 13 de marzo de 2007, Unibet (C-432/05, Rec. p. I-2271), apartado 42 y jurisprudencia citada.

4 — *Ibidem*.

5 — DO L 210, p. 1. La Comisión Europea señaló en la vista que este Reglamento es *lex specialis* para los programas de cooperación territorial europeos. El Reglamento 1080/2006 fue derogado con efectos a 1 de enero de 2014 por el artículo 15 del Reglamento (UE) n° 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1080/2006 (DO L 347, p. 289). Sin embargo, el Reglamento 1080/2006 es el pertinente *ratione temporis*.

2. Marco legal

7. El programa operativo fue aprobado mediante la Decisión C(2007) 6603 final de la Comisión, de 21 de diciembre de 2007,⁶ y se elaboró con el fin de promover la cooperación territorial europea. Recibe ayuda europea del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (en lo sucesivo, «FEDER»).

8. La estructura de gestión básica de los programas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional se establece en el artículo 59, apartado 1, del Reglamento n° 1083/2006, que dispone que en relación con cada programa operativo, el Estado miembro deberá designar una autoridad de gestión, una autoridad de certificación y una autoridad de auditoría. Sin embargo, el artículo 59, apartado 5, del Reglamento n° 1083/2006 prevé que el Reglamento n° 1080/2006 establece normas específicas de gestión y control para los programas operativos correspondientes al objetivo de cooperación territorial europea.

9. El artículo 60 del Reglamento n° 1083/2006 establece las funciones de la autoridad de gestión que consisten en encargarse de la gestión y ejecución del programa operativo, de acuerdo con el principio de buena gestión financiera. Entre otras cosas, la autoridad de gestión garantizará que la selección de las operaciones para su financiación se realiza de conformidad con los criterios aplicables al programa operativo, y que dichas operaciones se atienen a las normas comunitarias y nacionales aplicables en la materia durante todo el período de ejecución. La autoridad de gestión orientará el trabajo del Comité de seguimiento y le suministrará los documentos que permitan supervisar la calidad de la ejecución del programa operativo a la luz de sus objetivos específicos.

10. El artículo 63 del Reglamento n° 1083/2006, citado en la resolución de remisión como disposición pertinente del Derecho de la UE, menciona al Comité de seguimiento. Con arreglo a dicho artículo, cada Estado miembro debe establecer un límite de tiempo para crear un Comité de seguimiento en relación con cada programa operativo, de acuerdo con la autoridad de gestión. Podrá crearse un único Comité de seguimiento para varios programas operativos. Cada Comité de seguimiento establecerá su reglamento interno ateniéndose al marco institucional, jurídico y financiero del Estado miembro en cuestión y lo aprobará de acuerdo con la autoridad de gestión con objeto de desempeñar sus cometidos de conformidad con el Reglamento.⁷

11. De conformidad con el artículo 70, apartado 1, letra a), del Reglamento n° 1083/2006, los Estados miembros serán responsables de la gestión y el control de los programas operativos, y a estos efectos se les atribuyen determinadas tareas.

12. En lo que respecta a las normas especiales aplicables a los programas de cooperación territorial, el artículo 14 del Reglamento n° 1080/2006 dispone, *inter alia*, que los Estados miembros que participen en un programa operativo designarán una única autoridad de gestión, una única autoridad de certificación y una única autoridad de auditoría, la última de las cuales estará situada en el Estado miembro de la autoridad de gestión. La autoridad de gestión, tras consultar con los Estados miembros representados en el ámbito del programa, establecerá una secretaría técnica conjunta. Dicha secretaría asistirá a la autoridad de gestión y al comité de seguimiento, y, según proceda, a la autoridad de la auditoría en el desempeño de sus respectivas funciones. Cada uno de los Estados miembros participantes en el programa operativo nombrará representantes en el comité de seguimiento a que se refiere el artículo 63 del Reglamento n° 1083/2006.

6 — Según la resolución de remisión, el 24 de octubre de 2012 la Comisión adoptó la Decisión C(2012) 7497 por la que se modifica la Decisión C(2007) 6603.

7 — Según el artículo 64, apartado 1, del Reglamento n° 1083/2006, el Comité de seguimiento estará presidido por un representante del Estado miembro o de la autoridad de gestión. Será el Estado miembro quien decida la composición del Comité, de común acuerdo con la autoridad de gestión. El artículo 64, apartado 2, del Reglamento n° 1083/2006 establece, *inter alia*, que participará en la labor del Comité de seguimiento, por iniciativa propia o a petición del Comité de gestión, a título consultivo, un representante de la Comisión.

13. El artículo 15, apartado 1, del Reglamento n° 1080/2006 prevé, *inter alia*, que la autoridad de gestión, salvo excepciones, desempeñará, entre otras, las funciones previstas en el artículo 60 del Reglamento n° 1083/2006.

14. De conformidad con el artículo 19, apartado 3, del Reglamento n° 1080/2006, además de las funciones a que se refiere el artículo 65 del Reglamento n° 1083/2006, el comité de seguimiento o un comité director encargado de informarle asumirá la responsabilidad de seleccionar las operaciones.

15. Con el fin de ejecutar el Programa Estonia-Letonia 2007-2013, se estableció un sistema de gestión independiente conforme a un acuerdo común alcanzado entre los dos gobiernos y el Ministerio del Interior de la República de Estonia. La estructura de gestión está ubicada principalmente en Estonia.

16. El Ministerio del Interior de la República de Estonia desempeña las funciones de autoridad de gestión (véase el capítulo 7.2.1 del Programa Estonia-Letonia 2007-2013), autoridad de certificación (véase el capítulo 7.3.1 del Programa Estonia-Letonia 2007-2013) y autoridad de auditoría (véase el capítulo 7.4.1 del Programa Estonia-Letonia 2007-2013). La autoridad de gestión constituyó una secretaría técnica conjunta (STC) (véase el capítulo 7.7 del Programa Estonia-Letonia 2007-2013) que administra el programa operativo.

17. Además, se creó también un Comité de seguimiento integrado por siete miembros de Estonia y Letonia, mediante el acuerdo mencionado en el punto 15 *supra* al amparo del artículo 14, apartado 3, del Reglamento n° 1080/2006 (y los artículos 63 y 64 del Reglamento n° 1083/2006), y el capítulo 7.6.2 del Programa Estonia-Letonia 2007-2013. En el litigio principal se ha impugnado una decisión de este organismo.

18. El Comité de seguimiento adoptó una Guía del Programa, que recoge directrices sobre la elaboración de las solicitudes de ayuda y sobre la ejecución, seguimiento, información y conclusión del proyecto. El capítulo 7.6.3 del Programa Estonia-Letonia 2007-2013 dispone que el «Comité de seguimiento elaborará su reglamento interno y lo adoptará de acuerdo con la autoridad de gestión con el fin de desempeñar sus funciones con arreglo al Reglamento general y al Reglamento FEDER». ⁸

19. El capítulo 6.6 de la Guía del Programa prevé: «Las decisiones del CS [Comité de seguimiento] no son susceptibles de recurso».

20. El artículo 1, apartado 3, de la Ley de ayuda estructural de Estonia 2007-2013 (Perioodi 2007-2013 struktuuritoetuse seadus, StS 2007-2013) dispone que diversos artículos de la Ley son aplicables a la concesión y el uso de la ayuda estructural sobre la base del objetivo de los programas operativos de cooperación territorial europea que se especifican en el artículo 3, apartado 2, letra c), del Reglamento n° 1083/2006. Con arreglo al artículo 1, apartado 5, de la ayuda estructural de Estonia, las disposiciones de la Ley de procedimiento administrativo (haldusmenetluse seaduse) son aplicables a los procedimientos establecidos en esta Ley, teniendo en cuenta las particularidades que presenten. ⁹

8 — Sin embargo, según las observaciones formuladas por la Comisión en la vista, la Guía del Programa se adoptó sobre la base del artículo 5, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 1828/2006 de la Comisión, de 8 de diciembre de 2006, por el que se fijan normas de desarrollo para el Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, y el Reglamento (CE) n° 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (DO L 371, p. 1). Ver también corrección de errores del Reglamento (CE) n° 1828/2006 de la Comisión, de 8 de diciembre de 2006, que fija normas de desarrollo para el Reglamento (CE) n° 1084/2006 del Consejo, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, y el Reglamento (CE) n° 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (DO 2007, L 45, p. 3).

9 — Según la resolución de remisión el Tartu Halduskohus consideraba que estas disposiciones se oponen a la aplicación de la Ley de procedimiento administrativo a los proyectos del Programa Estonia-Letonia. Véase también el punto 25 *infra*.

B. *Procedimiento principal y cuestiones prejudiciales planteadas*

21. En febrero de 2010, MTÜ Liivimaa Lihaveis, que es una asociación de criadores de ganado presentó, en el marco del Programa Estonia-Letonia 2007-2013, una solicitud de financiación del proyecto «creación de un nuevo producto bajo una nueva marca, elaborado a partir de ganado vacuno de calidad criado en los prados más diversos de Estonia y Letonia (en lo sucesivo, «proyecto»).

22. El proyecto presentado por la MTÜ Liivimaa Lihaveis superó la primera fase del procedimiento de selección, en la que se le declaró técnicamente apto para recibir una ayuda. A continuación el proyecto fue sometido a una valoración de calidad por la STC, que a su vez presentó al Comité de seguimiento una lista con la valoración de los proyectos. El 19 de abril de 2010, la STC remitió una carta a la MTÜ Liivimaa Lihaveis indicando que su solicitud había superado la primera fase del procedimiento de selección y que había sido declarada técnicamente apta para recibir una ayuda. También se comunicó a la MTÜ Liivimaa Lihaveis que la STC llevaría a cabo la valoración de calidad de la solicitud, si bien la «decisión final» sería tomada por el Comité de seguimiento el 29 de junio de 2010.

23. En la reunión celebrada los días 28 y 29 de junio de 2010, el Comité de seguimiento desestimó la solicitud de ayuda de la MTÜ Liivimaa Lihaveis. El 7 de julio de 2010, la MTÜ Liivimaa Lihaveis fue informada de esta decisión del Comité de seguimiento, mediante una carta remitida por la STC.

24. La MTÜ Liivimaa Lihaveis presentó una demanda ante el Tartu Halduskohus (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, Tartu) el 1 de noviembre de 2010 en la que solicitó la anulación de la decisión del Comité de seguimiento por la que se desestimó su solicitud y una resolución ordenando al Comité de seguimiento llevar a cabo un nuevo examen de la solicitud y adoptar una decisión administrativa conforme a Derecho.

25. Mediante resolución de 21 de septiembre de 2011, el Tartu Halduskohus desestimó la demanda de nulidad de la decisión controvertida basándose en que dicha decisión no constituye un acto administrativo que pueda recurrirse ante un tribunal de lo contencioso-administrativo. El artículo 1, apartado 3, en relación con el apartado 5, de la Ley de ayuda estructural 2007-2013 de Estonia se opone a la aplicación de las disposiciones de la ley estonia sobre procedimiento administrativo a los proyectos amparados por el Programa estonio-letón. Según el Halduskohus, habida cuenta de las disposiciones específicas sobre el procedimiento de toma de decisiones previstas en el documento del programa, cabe concluir que el legislador ha tenido intención de que las normas nacionales sobre procedimiento administrativo no sean aplicables al Comité de seguimiento, que no es un órgano administrativo sino un comité internacional.

26. El Tartu Halduskohus señaló además que, aun cuando la resolución del Comité de seguimiento hubiese de calificarse de acto administrativo, se trataría de un acto administrativo interno, contra el que la demandante no tiene recurso alguno porque la resolución controvertida no crea, extingue o modifica ningún derecho u obligación para persona alguna ajena a la Administración.

27. En octubre de 2011, la demandante interpuso recurso contra la resolución del Tartu Halduskohus ante el Tartu Ringkonnakohus. Este último decidió suspender el procedimiento y plantear las siguientes cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia de la Unión Europea:

«1) Un reglamento interno de un Comité de seguimiento instituido conjuntamente por dos Estados miembros —y la Guía del Programa adoptada por el Comité de seguimiento del Programa [Estonia-Letonia] para el período 2007-2013— que establece que las decisiones del Comité de seguimiento no podrán ser objeto de recurso [en ninguna jurisdicción]¹⁰ (capítulo 6.6,

10 — Según la rectificación de la Comisión Europea de 15 de noviembre 2013 relativa a sus observaciones escritas, las palabras entre corchetes no figuraban en la versión de la Guía del Programa que es aplicable *ratione temporis* al caso de autos. Esta versión establece en su apartado 6.6 que «las decisiones del Comité de seguimiento no son susceptibles de recurso».

apartado 4, de la Guía del Programa), ¿es compatible con el artículo 63, apartado 2, del Reglamento n° 1083/2006 del Consejo en relación con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea?

- 2) Si se responde negativamente a la primera cuestión, ¿debe interpretarse el artículo 267, apartado 1, letra b), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en el sentido de que el capítulo 6.6, apartado 4, de la Guía del Programa adoptada por el Comité de seguimiento del Programa [Estonia-Letonia] para el período 2007-2013 es un acto de una institución, órgano u organismo de la Unión que pueda declararse nulo?
- 3) Si se responde negativamente a la primera cuestión, ¿debe interpretarse el artículo 263, apartado 1, segunda frase, en relación con los artículos 256, apartado 1, y 274 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en el sentido de que para resolver sobre los recursos contra decisiones del Comité de seguimiento del Programa [Estonia-Letonia] para el período 2007-2013 es competente el Tribunal General, o lo es el órgano jurisdiccional competente con arreglo al Derecho interno?»

III. Análisis

A. Observaciones preliminares

28. En mi opinión el órgano jurisdiccional nacional requiere una interpretación del Derecho de la UE en dos aspectos fundamentales. Son los siguientes: i) qué tribunales son competentes para resolver el litigio, los de un Estado miembro o el Tribunal General de la UE; y ii) si es compatible con el Derecho de la UE excluir de recurso las decisiones denegatorias de financiación, sobre la base de los hechos que concurren en este asunto.

29. En primer lugar, conviene señalar que si la segunda cuestión prejudicial se respondiera en sentido afirmativo y el Comité de seguimiento del Programa Estonia-Letonia para 2007-2013 fuera un acto de una institución, órgano, organismo o agencia a efectos del artículo 263 TFUE, el Tribunal General de la Unión Europea sería efectivamente competente para resolver el recurso interpuesto por la MTÜ Liivimaa Lihaveis, en lugar de los tribunales estonios. Por tanto, examinaré los puntos legales planteados en las cuestiones prejudiciales segunda y tercera antes de responder a la primera cuestión prejudicial relativa a la compatibilidad del capítulo 6.6 de la Guía del Programa con el Derecho de la UE.

B. Respuesta a las cuestiones prejudiciales segunda y tercera

30. Como ya he mencionado, el Comité de seguimiento, cuya existencia es exigida por los Reglamentos n°s 1080/2006 y 1083/2006, fue establecido con arreglo a lo previsto en un acuerdo entre Letonia y Estonia. El Reglamento n° 1080/2006 es *lex specialis* aplicable a los programas de cooperación territorial.¹¹ El artículo 19, apartado 3, del Reglamento n° 1080/2006 prevé asimismo que el Comité de seguimiento o un Comité de dirección, encargado de informarle, «serán responsables de seleccionar las operaciones». Este es el precepto decisivo para la resolución del litigio, dado que el programa controvertido está comprendido en el ámbito de la cooperación territorial europea, y no el artículo 63, apartado 2, del Reglamento n° 1083/2006, aunque este último se menciona en la primera cuestión de la resolución de remisión.

11 — Véase el considerando 14 del Reglamento n° 1080/2006 y el considerando 48 del Reglamento n° 1083/2006.

31. En la vista se aclaró que dicho acuerdo no se ha celebrado conforme a las normas relativas a la conclusión y ratificación de acuerdos internacionales. Se trata al parecer de un tipo de instrumento que ha sido llamado un acuerdo administrativo internacional.¹² No es infrecuente que las autoridades de Estados limítrofes o adyacentes lleguen a un acuerdo sobre la realización de ciertas tareas prácticas o sobre la ejecución de la cooperación técnica o administrativa, sin recurrir a procedimientos de celebración de tratados formales. La naturaleza jurídica de dichos acuerdos, que a menudo suponen la creación de grupos o comités de trabajo conjuntos o mixtos, es oscura en el Derecho internacional público.¹³

32. En cualquier caso, con independencia de la forma en que se clasifique la naturaleza jurídica del Comité de seguimiento en el Derecho internacional o nacional, en mi opinión no cabe duda de que el Comité de seguimiento no es una institución, órgano, organismo o agencia de la Unión a efectos del artículo 263 TFUE, que también lo excluye de la jurisdicción del Tribunal General de la Unión Europea.

33. Con respecto a la primera de estas categorías, el Comité de seguimiento claramente no es una «institución» de la UE. Las instituciones se enumeran en el artículo 13 TUE y comprenden el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas.

34. No obstante, la segunda frase del artículo 263 TFUE, introducida por el Tratado de Lisboa, establece una nueva disposición de Derecho primario de la UE en virtud de la cual los tribunales de la UE también controlarán la legalidad de los actos de órganos, organismos o agencias de la Unión destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros.¹⁴ Como el Tribunal General ha observado, no cabe deducir del tenor del artículo 263 TFUE, apartado 1, que cualquier entidad o estructura incluida o que actúe dentro del esquema organizativo de la Unión Europea pueda ser considerada, por ese mero hecho, un órgano u organismo de la Unión.¹⁵

35. Así, para que una entidad quede comprendida en este elemento del artículo 263 TFUE, deben cumplirse determinados requisitos. La entidad debe estar establecida por un acto de la UE que le confiera personalidad jurídica y debe estar incluida en la estructura administrativa e institucional de la UE tal como se refleja en el presupuesto de la UE.¹⁶

12 — Blabbers, J.: *The Concept of Treaty in International Law* (Kluwer, 1996) pp. 21 a 25, y Möllers, C.: «Transnationale Behördenkooperation Verfassungs- und völkerrechtliche Probleme transnationaler administrativer Standardsetzung» ZaöRv 65 (2005) 351.

13 — Blabbers, *op. cit.*, pp. 94 a 97.

14 — El Tribunal General era, por supuesto, competente también para conocer de asuntos contra organismos de la Unión Europea antes de que el artículo 263 TFUE se refiriera expresamente a ellos. Véase la sentencia de 8 de octubre de 2008, Sogelma (T-411/06, Rec. p. II-2771), apartados 33 y ss., especialmente apartado 57.

15 — Auto del Tribunal General de 4 de junio de 2012, Elti/Delegación de la Unión Europea en Montenegro (T-395/11), apartado 27.

16 — Véanse los artículos 55, 171 y 185 del Reglamento (CE, Euratom) n° 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 (DO L 248, p. 1). Véase también el Proyecto de presupuesto general de la Comisión Europea del ejercicio 2013. Parte III del Documento de Trabajo. Organismos establecidos por la Unión Europea y con personalidad jurídica. COM (2012) 300, mayo de 2012. El Reglamento 1605/2002 fue derogado parcialmente, con efectos a 1 de enero de 2013 por el artículo 212 del Reglamento (UE, Euratom) n° 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo (DO L 298, p. 1).

36. Existen algunos ejemplos claros comprendidos dentro de estos parámetros. Tengo en mente aquí los organismos que han sido establecidos como agencias de la UE con personalidad jurídica, como la Oficina de armonización del mercado interior,¹⁷ la Oficina comunitaria de variedades vegetales,¹⁸ la Agencia europea de seguridad aérea¹⁹ y la Agencia europea de sustancias y preparados químicos.²⁰ En efecto, estos eran precisamente los tipos de organismos que el artículo 263 TFUE, cuyo tenor es diferente al del artículo 230 CE, perseguía incluir.²¹ Sin embargo, hay algunos casos que no son tan claros como, por ejemplo, el sistema jurídico de las escuelas europeas, que es un sistema *sui generis* distinto del de la Unión Europea y los Estados miembros.²²

37. Sin embargo, no sucede así en el caso de una entidad como el Comité de seguimiento, que fue constituida conjuntamente por Estonia y Letonia, y no por la Unión Europea mediante un instrumento legal de la UE. El Comité de seguimiento tampoco está dotado de personalidad jurídica en virtud de un acto de la UE. Desde un punto de vista orgánico, carece de asignación presupuestaria en el presupuesto general de la Unión Europea o en un presupuesto separado establecido en un instrumento legal de la UE. Por el contrario, está financiado por los fondos asignados por la Unión Europea a los dos Estados miembros y por estos dos Estados miembros al programa operativo con arreglo a las normas del Derecho de la UE que regulan los fondos estructurales. La decisión impugnada no puede atribuirse a la Comisión, por lo que no cabe cuestionar que la Comisión sea la auténtica demandada ante el Tribunal General.²³

38. Como reconoció la Comisión en la vista, el artículo 14, apartado 1, del Reglamento n° 1080/2006 establece, entre otras cosas, que los Estados miembros que participen en un programa operativo designarán una única autoridad de gestión, una única autoridad de certificación y una única autoridad de auditoría. Es evidente que esta norma persigue evitar lagunas relativas a la responsabilidad del uso de la financiación de la UE en la ejecución de los programas de fondos regionales que afecten a más de un Estado miembro.

39. A efectos de control judicial, esto significa necesariamente que los tribunales del Estado miembro en donde está situada la única autoridad de gestión son en principio competentes para conocer de los recursos contra sus decisiones. En mi opinión, la misma norma se aplica también a las decisiones de los organismos del programa conjunto, como el Comité de seguimiento y la STC, puesto que son susceptibles de producir por sí mismas efectos jurídicos.

17 — Establecida por el Reglamento (CE) n° 40/94 del Consejo, de 20 de diciembre de 1993, sobre la marca comunitaria (DO L 11, p. 1). El Reglamento n° 40/94 fue derogado en virtud del artículo 166 del Reglamento (CE) n° 207/2009, de 26 de febrero de 2009, sobre la marca comunitaria (versión codificada) (DO L 78, p. 1).

18 — Establecida por el Reglamento (CE) n° 2100/94 del Consejo, de 27 de julio de 1994, relativo a la protección comunitaria de las obtenciones vegetales (DO L 227, p. 1).

19 — Establecida por el Reglamento (CE) n° 1592/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2002, sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia Europea de Seguridad Aérea (DO L 240, p. 1).

20 — Establecida por el Reglamento (CE) n° 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH), por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos, se modifica la Directiva 1999/45/CE y se derogan el Reglamento (CEE) n° 793/93 del Consejo y el Reglamento (CE) n° 1488/94 de la Comisión así como la Directiva 76/769/CEE del Consejo y las Directivas 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE y 2000/21/CE de la Comisión (DO L 396, p. 1).

21 — Véanse mis conclusiones presentadas el 12 de septiembre de 2013 en el asunto Reino Unido/Parlamento y Consejo (C-270/12), puntos 23, 73 y 74.

22 — Véase la exposición en las sentencias de 14 de junio de 2011, Paul Miles y otros (C-196/09, Rec. p. I-5105), apartado 39; de 15 de enero de 1986, Derrick Guy y Edmund Hurd (44/84, Rec. p. 29), apartados 3 a 6 y 20 a 21; y de 30 de septiembre de 2010, Comisión/Bélgica (C-132/09, Rec. p. I-8695).

23 — Sentencia El ti/Delegación de la Unión Europea en Montenegro, antes citada.

40. En otras palabras, a la vista de esta interpretación del Derecho de la UE, es difícil imaginar cómo el Comité de seguimiento, en el ámbito nacional, podría ser considerado como una autoridad extranjera o una organización internacional que escapa a cualquier control judicial. Esto es importante, porque el artículo 8, apartado 1, de la Ley de procedimiento administrativo parece excluir los organismos de este tipo de la jurisdicción de los tribunales de lo contencioso-administrativo de Estonia.²⁴

41. Esta interpretación impide asimismo que surjan problemas acerca de la jurisdicción. A mi juicio, la nacionalidad mixta de los miembros del Comité de seguimiento no se opone al control judicial de sus decisiones, ya que el objeto de dicho control judicial sería *una decisión de dicho organismo* tal como se define en los correspondientes actos del Derecho de la UE y en los documentos del programa. Ello no resulta afectado por el hecho de que las decisiones del Comité de seguimiento sean adoptadas por consenso entre los delegados del Comité de Estonia y Letonia.

42. Así pues, propongo desestimar las alegaciones realizadas por el Gobierno de Letonia en el sentido de que, si el Tribunal de Justicia declarara que las decisiones del Comité de seguimiento son susceptibles de recurso, ello podría dar lugar a una potencial colisión de algún tipo entre las jurisdicciones administrativas de los tribunales letones y estonios, ya que el Comité de seguimiento está integrado por miembros de ambos países. Tal como señaló la Comisión en la vista, las partes del programa operativo acordaron la jurisdicción estonia, por lo que respecta al marco financiero y a la ubicación de los organismos del programa antes descrito. Estos pormenores se recogen en el Programa Estonia-Letonia 2007-2013.

43. Por consiguiente, las cuestiones prejudiciales segunda y tercera deben responderse conjuntamente en el sentido de que las decisiones del Comité de seguimiento no son actos de una institución, órgano, organismo o agencia de la Unión, en el sentido del artículo 263 TFUE, y que son los órganos jurisdiccionales de Estonia y no el Tribunal General de la Unión Europea quienes son competentes para conocer y resolver recursos contra las decisiones del Comité de seguimiento.

44. Desde un punto de vista político, esta solución puede colocar a los solicitantes de financiación letones en una situación difícil por los inevitables problemas lingüísticos y su probable desconocimiento del sistema legal estonio. Es lamentable que los Estados miembros interesados no previeran la creación de un organismo transfronterizo para controlar la legalidad de las decisiones de financiación del Comité de seguimiento del tipo del Tribunal del Benelux. Además, en mi opinión nada se habría opuesto a que los Estados miembros acordaran que los órganos jurisdiccionales letones son competentes para conocer de los recursos contra las decisiones del Comité de seguimiento que se dirigen únicamente a empresas y residentes letones.

C. Respuesta a la primera cuestión prejudicial

1. Observaciones preliminares

45. En primer lugar, es importante especificar la parte del artículo 47 de la Carta que es objeto del presente procedimiento. Al igual que el artículo 6, apartado 1, del Convenio Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, «CEDH»), el artículo 47 de la Carta recoge una serie de derechos que son esenciales para la administración de justicia. Entre ellos están el derecho a que la causa sea oída

24 — Esta es la interpretación de la Ley de procedimiento administrativo que se hizo por el Tartu Halduskohus y que aparece en la resolución de remisión.

equitativa e imparcialmente, dentro de un plazo razonable, y disponiendo de recursos efectivos, para señalar sólo algunos de sus elementos. Los autos ponen de manifiesto que el presente asunto se refiere a una supuesta infracción del derecho de acceso a la justicia, habida cuenta de que la Guía del Programa impone una prohibición general a la impugnación de la decisión controvertida.²⁵

46. Mediante su primera cuestión prejudicial, el Tartu Ringkonnakohus pregunta esencialmente si el Comité de seguimiento, al adoptar su reglamento interno con arreglo al artículo 63, apartado 2, del Reglamento n° 1083/2006 y al excluir de recurso a sus propias decisiones, ha cumplido el artículo 47 de la Carta. Sin embargo, como se ha indicado anteriormente, la disposición pertinente en los litigios, como el caso de autos, que se refieren a la cooperación territorial europea, es el artículo 19, apartado 3, del Reglamento n° 1080/2006 y no el artículo 63, apartado 2, del Reglamento n° 1083/2006.

47. Como ya he mencionado, el presente asunto versa fundamentalmente sobre si la prohibición establecida por el capítulo 6.6 de la Guía del Programa, e incluso por la legislación estonia si las conclusiones del Tartu Halduskohus son correctas, infringe el derecho de acceso a la justicia. No obstante, como se explicará más adelante, esta parte del artículo 47 de la Carta obliga igualmente a los órganos jurisdiccionales del Estado miembro a respetar los principios de efectividad y equivalencia, que son también pertinentes. Conforme al primero de estos principios, los Estados miembros están obligados a garantizar que los recursos y normas procesales para ejercer los derechos derivados de la legislación de la UE no hagan imposible en la práctica o excesivamente difícil su ejercicio. Con arreglo al último de estos principios, los recursos y normas procesales del Estado miembro no deben ser menos favorables que los referentes a acciones semejantes de Derecho interno.²⁶ En mi opinión, los principios de efectividad y equivalencia han de englobarse en el ámbito del artículo 47 de la Carta.²⁷

48. La Unión Europea es una comunidad de Derecho, en la medida en que ni sus Estados miembros ni sus instituciones pueden sustraerse al control de la conformidad de sus actos con la carta constitucional,²⁸ a saber, los Tratados UE y FUE y la Carta. A mi juicio, en contra de las preocupaciones manifestadas por el representante de Letonia en la vista acerca de las consecuencias de permitir el control judicial de las medidas transfronterizas, sería impensable que la ejecución de un programa de la UE eludiera todo control judicial simplemente por la participación de más de un Estado miembro.

49. Dicho esto, conforme a las orientaciones que se proponen más adelante, corresponde al órgano jurisdiccional remitente decidir si el sistema de control judicial controvertido cumple el derecho de acceso a la justicia que protege el artículo 47 de la Carta. Con arreglo al Derecho de la UE, tiene libertad para aplicar sus propios recursos y normas procesales, de conformidad con los principios de

25 — Se trata de un escenario inusual, pero que ha sido examinado por el Tribunal de Justicia. Véase la sentencia clásica de 15 de mayo de 1986, Johnston (222/84, Rec. p. 1651).

26 — Sentencia de 27 de junio de 2013, Agroconsulting-04 (C-93/12), apartado 36 y jurisprudencia citada.

27 — Véanse las conclusiones del Abogado General Bot de 14 de marzo de 2013 presentadas en el asunto Agroconsulting-04.

28 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 2003, Comisión/BEI (C-15/00, Rec. p. I-7281), apartado 75 y jurisprudencia citada. Este principio fue aplicado al Comité Económico y Social Europeo en la sentencia del Tribunal General de 31 de marzo de 2011, Italia/CESE (T-117/08, Rec. p. II-1463), apartado 32.

efectividad y equivalencia. Dado que el litigio versa sobre la aplicación del Derecho de la UE, los motivos sustanciales de recurso que el órgano jurisdiccional del Estado miembro está obligado a aplicar comprenden los principios generales del Derecho y los derechos fundamentales, junto con los motivos de recurso existentes en el Derecho administrativo del Estado miembro.²⁹

50. Además, en mi opinión la legislación de la UE no se opone a que los Estados miembros ofrezcan unas condiciones más generosas de acceso a la justicia y de recurso que el Derecho de la UE, siempre que no pongan en peligro la aplicación del Derecho de la UE. Esto se aplica a los requisitos para conceder la legitimación y a los criterios para determinar los actos susceptibles de recurso.³⁰

51. Para una interpretación correcta de la función de los principios generales del Derecho de la UE y el artículo 47 de la Carta en el presente asunto, es importante distinguir dos cuestiones, a saber, i) si se ha producido una desestimación jurídicamente vinculante de la solicitud de la MTÜ Liivimaa Lihaveis de financiación al amparo del Programa Estonia-Letonia y ii) en qué fase del procedimiento administrativo tuvo lugar. En otras palabras, ¿cuál es la medida decisiva a estos efectos? El artículo 47 de la Carta es pertinente directamente para la primera cuestión, mientras que la segunda cuestión corresponde a la autonomía procesal nacional, limitada por los principios generales del Derecho de la UE de efectividad y equivalencia, siendo este último una expresión del principio más general de no discriminación.

2. El artículo 47 de la Carta y el derecho de acceso a la justicia

52. Es importante tener en cuenta que, en virtud del artículo 6 TUE, apartado 1, la Carta forma parte del Derecho primario de la Unión Europea. Así pues, toda la legislación de la UE, incluido el artículo 19, apartado 3, del Reglamento n° 1080/2006 debe interpretarse de conformidad con los derechos de la Carta.³¹

53. El Tribunal de Justicia ha declarado que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos analiza, para determinar si se ha producido una infracción del derecho de acceso a la justicia, «si las limitaciones [...] afectaban a la propia esencia de este derecho, si perseguían un fin legítimo y si existía una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin perseguido».³² Dado el carácter absoluto de la restricción del derecho de acceso a la justicia que es objeto del presente asunto, se requerirían razones de verdadero peso para que pudiera estar justificada.

54. No cabe duda de que Estonia y Letonia deben respetar el derecho a la tutela judicial efectiva, que reconoce el artículo 47 de la Carta, cuando aplican y ejecutan el programa. Además, el propio Comité de seguimiento está vinculado por este derecho fundamental. Procede recordar que es el propio Comité de seguimiento el que adoptó la Guía del Programa que excluye toda posibilidad de recurso contra la decisión de dicho Comité.

29 — Véase por ejemplo la sentencia de 4 de junio de 2009, JK Otsa Talu (C-241/07, Rec. p. I-4323). En la sentencia de 19 de septiembre de 2002, Republik Österreich/Martin Huber (C-336/00, Rec. p. I-7699), se declaró en el apartado 40 que «la aprobación de un programa nacional de ayudas por la Comisión no supone en absoluto que se le confiera la naturaleza de acto de Derecho comunitario». El Tribunal de Justicia añadió en el mismo apartado que esto significa que en caso de incompatibilidad de un *contrato de ayuda* con el programa aprobado por la Comisión, corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales sacar las consecuencias oportunas a la luz del *Derecho nacional*, teniendo en cuenta el Derecho comunitario relevante al aplicar el Derecho nacional (el subrayado es mío). Véase también el análisis del Abogado General Alber en el punto 53 de sus conclusiones presentadas en el asunto Huber. Así pues, la sentencia Republik Österreich/Martin Huber no excluyó la norma de que, en un procedimiento de recurso de Derecho público, las denegaciones de la concesión de ayudas deben examinarse conforme a los principios generales de la legislación de la UE y los derechos fundamentales, junto con los motivos nacionales de recurso.

30 — Sentencia de 23 de abril de 2009, Sahlstedt y otros/Comisión (C-362/06 P, Rec. p. I-2903), apartado 43.

31 — Sentencia de 5 de octubre de 2010, J. McB (C-400/10 PPU, Rec. p. I-8965).

32 — Sentencia de 22 de diciembre de 2010, DEB (C-279/09, Rec. p. I-13849), apartado 47. Véase también la sentencia de 18 de marzo de 2010, Alassini y otros (C-317/08 a C-320/08, Rec. p. I-2213), apartado 63. Ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos véanse, por ejemplo, las sentencias *Levages Prestations Services v. Francia* de 23 de octubre de 1996, § 40 y *Assunção Chaves v. Portugal* de 31 de enero de 2012, n° 61226/08, § 71.

55. Estoy firmemente convencido de que un órgano claramente no legislativo, como el Comité de seguimiento, no puede tener competencia para excluir el control judicial de sus propias decisiones, con efectos vinculantes para los órganos jurisdiccionales nacionales pertinentes. No se cumpliría así el criterio de que esté «establecida por la ley» que se requiere para cualquier limitación del ejercicio de los derechos reconocidos por la Carta.³³ En consecuencia, si puede disponerse legítimamente en este caso una exclusión del acceso a la justicia en lo que respecta a las decisiones del Comité de seguimiento, debe ser consecuencia de una ley estonia claramente establecida, no de la Guía del Programa.

56. Por consiguiente, el artículo 47 de la Carta subraya los principios de la jurisprudencia consolidada según los cuales el efecto de las decisiones que deniegan la financiación de la UE adoptadas por las autoridades nacionales que ejercen facultades de ejecución son susceptibles de recurso.³⁴

3. El artículo 47 de la Carta y los principios de efectividad y equivalencia

57. Como ya he señalado antes, la autonomía procesal y de recurso del órgano jurisdiccional remitente está limitada por los principios de efectividad y equivalencia. Como indiqué en el punto 47, en mi opinión estas normas están comprendidas ahora en el ámbito del artículo 47 de la Carta.

58. Este es el contexto en el que debe valorarse si la decisión del Comité de seguimiento es un acto susceptible de recurso por sí mismo o si es únicamente un acto de procedimiento interno antes de que la autoridad de gestión adopte una decisión definitiva. En caso de decantarse por esta última alternativa, hay que tener en cuenta también que, según la Guía del Programa (apartado 6.7), el paso final de la concesión de financiación con cargo al FEDER es la celebración de un contrato de subvención entre la autoridad de gestión y el socio principal del proyecto aprobado. En otras palabras, es posible que el proceso de toma de decisiones no dé lugar a una decisión administrativa en el sentido convencional, sino a un contrato de Derecho privado o administrativo entre la autoridad de gestión y el socio principal.

59. Puede ser oportuno recordar que, en el ámbito de la UE, para determinar si una resolución administrativa introduce un cambio en la situación jurídica del demandante, es necesario atender al contenido esencial del acto impugnado,³⁵ antes que a su forma,³⁶ y a las relaciones jurídicas subyacentes.³⁷

60. Así, las medidas que, aunque sean adoptadas dentro de un procedimiento preparatorio, constituyen la finalización de una fase diferenciada del procedimiento principal y producen efectos jurídicos,³⁸ suponen el derecho a interponer recurso. Procede señalar que el Tribunal de Justicia se ha pronunciado expresamente sobre los efectos jurídicos de las decisiones adoptadas por los órganos de la UE por las que se excluye a ciertos solicitantes de financiación de la UE en las primeras fases de un procedimiento con varias etapas. El Tribunal declaró que la elaboración de listas puede producir efectos jurídicos, ya que puede dar lugar a la exclusión de ciertas empresas de estas listas, privándolas así de la posibilidad de participar en los contratos.³⁹

33 — Véase el artículo 52, apartado 1, de la Carta.

34 — Sentencia JK Otra Talu, antes citada.

35 — Auto de 31 de marzo de 2011, Mauerhofer/Comisión (C-433/10 P), apartado 58.

36 — Sentencia de 26 de enero de 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comisión (C-362/08 P, Rec. p. I-669), apartado 55 y jurisprudencia citada.

37 — Auto Mauerhofer/Comisión, antes citado, apartado 61, y sentencia Internationaler Hilfsfonds, antes citada.

38 — Conclusiones del Abogado General Bot presentadas el 5 de julio de 2012 en el asunto en que recayó la sentencia de 18 de octubre de 2012, Jager & Polacek/OAMI (C-402/11 P), punto 42, que cita la sentencia de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión (60/81, Rec. p. 2639).

39 — Sentencia de 27 de septiembre de 1988, Reino Unido/Comisión (114/86, Rec. p. I-5289), apartado 13.

61. Cabe añadir aquí que en la moderna toma de decisiones administrativas en múltiples fases, el resultado puede no ser una decisión administrativa, sino un contrato de Derecho administrativo o privado entre la autoridad y un particular. Es posible que dicho contrato no sea comunicado o que ni siquiera pueda ser consultado por los solicitantes no seleccionados.⁴⁰ En tales circunstancias la decisión que ha denegado objetivamente la solicitud de financiación puede haberse adoptado antes de la celebración del contrato. Concluyo que, en estas circunstancias, el solicitante debe poder impugnar esa denegación ante los tribunales, a menos que exista una forma de recurso contra la decisión denegatoria de la financiación distinta de un recurso administrativo.⁴¹

62. La resolución de remisión no contiene una exposición de las disposiciones nacionales pertinentes relativas al procedimiento administrativo y al procedimiento de los órganos jurisdiccionales de lo contencioso-administrativo. Por tanto, no es posible constatar qué recursos y tipos de acciones están disponibles en el contexto meramente nacional. Sin embargo, como ya he señalado, debe existir la posibilidad de interponer recurso en el caso de denegación de una solicitud de financiación y dicho recurso ha de cumplir los requisitos que se derivan de los principios de efectividad y equivalencia. Por último, en el ordenamiento jurídico nacional del Estado miembro debe existir una «acción autónoma» que tenga por objeto el examen de la compatibilidad de disposiciones nacionales con el Derecho de la UE, cuando todos los demás cauces procesales existentes en el Derecho nacional no garantizan una tutela judicial efectiva.⁴²

63. Con respecto al principio de efectividad, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que, para determinar si una norma de un Estado miembro hace prácticamente imposible o excesivamente difícil la aplicación del Derecho de la Unión, deben tenerse en cuenta, entre otros factores, «el lugar que ocupa dicha disposición dentro del conjunto del procedimiento, de su desarrollo y de sus peculiaridades» y «los principios sobre los que se basa el ordenamiento jurídico nacional de que se trate, como pueden ser la protección del derecho de defensa, el principio de seguridad jurídica y el buen desarrollo de las actuaciones».⁴³ De ello se deduce que, para la apreciación de si una decisión del Comité de seguimiento es un acto susceptible de recurso, el órgano jurisdiccional nacional ha de analizar si existen recursos alternativos que ofrezcan una protección jurídica efectiva, distintos de un recurso administrativo.

64. Con respecto al principio de equivalencia, me preocupa que la única financiación con cargo a los programas de cooperación territorial europea parece estar excluida en Estonia del control judicial. Ello puede equivaler a un régimen de recursos especial y restrictivo que no se aplica a reclamaciones análogas de carácter simplemente nacional (en este caso, de Estonia). No obstante, incumbe al órgano jurisdiccional nacional decidir si se ha infringido el principio de equivalencia.⁴⁴

40 — Según la respuesta de la Liivimaa Lihaveis a las cuestiones escritas formuladas por el Tribunal de Justicia, tuvo lugar un intercambio de correos electrónicos entre la autoridad de gestión del programa y el Ministerio del Interior de Estonia en julio de 2010, en el que el primero explicó que en el marco del Programa Estonia-Letonia no se adoptan decisiones administrativas sobre la aprobación o desestimación de los proyectos. Los candidatos no seleccionados sólo recibirán una carta explicando los motivos de la denegación.

41 — En la vista tuvo lugar un debate sobre si la autoridad de gestión está vinculada o no por las decisiones del Comité de seguimiento y sobre si la autoridad de gestión está facultada para no atenerse a la denegación de la solicitud de ayuda decidida por el Comité. En mi opinión, este punto tiene escasa pertinencia ya que la única notificación enviada al solicitante fue la carta controvertida. Además, la norma 5, apartado 8, del Reglamento interno del Comité de Seguimiento establece que en «caso de que la autoridad de gestión tenga objeciones serias acerca de si una decisión adoptada por el Comité de seguimiento cumple la base legal del programa, la decisión no se tomará hasta que la autoridad de gestión, previa consulta con las autoridades y organizaciones pertinentes, haya aclarado la cuestión. [...] La nueva decisión del Comité de seguimiento deberá tomar en consideración el informe».

42 — Sentencia Unibet, antes citada, apartado 65.

43 — Sentencias Agroconsulting-04, antes citada, apartado 48; de 14 de diciembre de 1995, Peterbroeck (C-312/93, Rec. p. I-4599), apartado 14, y de 29 de octubre de 2009, Pontin (C-63/08, Rec. p. I-10467), apartado 47.

44 — Sentencia Agroconsulting-04, apartado 39.

4. El alcance del control judicial exigido por los principios generales del Derecho de la UE

65. Por último, termino refiriéndome al alcance del control judicial en el que pueden ampararse los candidatos cuyas solicitudes han sido denegadas por el Comité de seguimiento.

66. A mi juicio, la decisión de financiación controvertida por la MTÜ Liivimaa Lihaveis presenta en última instancia carácter discrecional, en el sentido de que incluso los solicitantes que cumplen los criterios y requisitos legales relativos a la financiación no disponen de un derecho subjetivo a recibirla. Ello se debe a que pueden existir más solicitudes que cumplan los criterios que fondos disponibles. Por otro lado, cabe que ninguno de los proyectos competidores sea considerado merecedor de financiación, aunque satisfaga los criterios formales y técnicos de admisibilidad.

67. Esto significa que aun cuando el proyecto de la MTÜ Liivimaa Lihaveis cumpliera todos los criterios establecidos en el marco de la cooperación territorial europea, la financiación podía denegarse.

68. Asimismo, a mi juicio el órgano jurisdiccional del Estado miembro debe tener en cuenta el hecho de que el Comité de seguimiento está vinculado por los mismos criterios que son aplicables a las instituciones de la UE cuando ejercen una facultad de apreciación. En este contexto, se ha declarado que «el respeto de las garantías que otorga el ordenamiento jurídico comunitario en los procedimientos administrativos reviste una importancia no menos fundamental. Entre estas garantías figuran, en particular, la obligación de la institución competente de examinar minuciosa e imparcialmente todos los elementos relevantes del asunto de que se trata, el derecho del interesado a expresar su punto de vista y el de que se motive la Decisión de modo suficiente. Sólo de este modo el Tribunal de Justicia puede comprobar si concurren los elementos de hecho y de Derecho de los que depende el ejercicio de la facultad de apreciación.⁴⁵ Estos elementos forman parte, a mi parecer, del deber de buena administración, que se refleja ahora en el artículo 41 de la Carta.

69. Sin embargo, este es el límite del alcance del control judicial que el Derecho de la UE exige realizar al órgano jurisdiccional del Estado miembro.⁴⁶

70. Por tanto, propongo responder a la primera cuestión prejudicial en el sentido de que, con independencia de las normas de un Comité de seguimiento establecido conjuntamente por dos Estados miembros en el marco del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, como la Guía del Programa adoptada por el Comité de seguimiento del Programa Estonia-Letonia 2007-2013, conforme a la cual las decisiones del Comité no son susceptibles de recurso, el principio de tutela judicial efectiva y el artículo 47 de la Carta exigen que un solicitante cuya solicitud de financiación presentada con arreglo a los Reglamentos n^{os} 1080/2006 y 1083/2006 haya sido denegada, debe poder impugnar dicha denegación ante un órgano jurisdiccional o tribunal competente del Estado miembro responsable de la gestión del programa. Incumbe al órgano jurisdiccional nacional decidir qué principios y disposiciones procesales del Derecho nacional regulan el acceso a la justicia en estas circunstancias, con sujeción a los requisitos derivados de los principios de equivalencia y tutela judicial efectiva.

45 — Sentencia de 21 de noviembre de 1991, Technische Universität München (C-269/90, Rec. p. I-5469), apartado 14.

46 — Véase, por ejemplo, la sentencia JK Otsa Talu, antes citada.

D. Efectos en el tiempo

71. No veo razón para aceptar las observaciones del Gobierno de Letonia en el sentido de que los efectos en el tiempo de la sentencia deberían limitarse *ex nunc* (con la excepción de los asuntos ya planteados ante los tribunales relativos al Comité de seguimiento), puesto que se generaría una carga adicional para los presupuestos nacionales si la sentencia se dictara con efectos *ex tunc*. El Gobierno de Letonia ha alegado asimismo que se suscitaría una oleada de demandas relativas a decisiones del Comité de seguimiento que ya han sido ejecutadas, si no se limitaran en el tiempo los efectos de la sentencia.

72. Para que el Tribunal de Justicia adopte la medida excepcional de limitar en el tiempo los efectos de una sentencia, han de concurrir dos requisitos, a saber, los interesados deben haber actuado de buena fe y ha de existir un riesgo de trastornos graves si no se limitan los efectos en el tiempo de la sentencia.⁴⁷

73. En lo que se refiere al requisito de que los interesados deben haber actuado de buena fe, los Gobiernos estonio y letonio en general, y el Comité de seguimiento en particular, deberían haber conocido las exigencias de la tutela judicial efectiva conforme al Derecho de la UE cuando elaboraron las normas pertinentes aplicables a la toma de decisiones en el marco de la cooperación territorial europea.

74. En cuanto al requisito de que ha de existir un riesgo de trastornos graves, el Tribunal de Justicia ha aclarado que las consecuencias financieras que podrían derivar para un Estado miembro de una sentencia dictada con carácter prejudicial nunca han justificado, por sí solas, la limitación de los efectos en el tiempo de esta sentencia.⁴⁸ Además, dado que no puede existir un derecho subjetivo a la concesión de la ayuda en el marco del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, no resulta que se derivarán necesariamente consecuencias financieras para los Estados miembros afectados de la interpretación adoptada por el Tribunal de Justicia.

75. En estas circunstancias, no existe en el presente asunto ningún elemento que justifique apartarse del principio según el cual los efectos de una sentencia de interpretación del Derecho de la UE se remontan a la fecha de entrada en vigor de la norma interpretada.

IV. Conclusión

76. Sobre la base del razonamiento precedente, propongo responder del siguiente modo a las cuestiones planteadas por el Tartu Ringkonnakohus:

Primera cuestión prejudicial

El principio de tutela judicial efectiva y el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea exigen que un solicitante cuya solicitud de financiación presentada con arreglo al Reglamento (CE) n° 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1783/1999, y el Reglamento 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n° 1260/1999, haya sido denegada, debe poder impugnar dicha denegación ante un órgano jurisdiccional o tribunal competente del Estado miembro responsable de la gestión del programa. Incumbe al órgano jurisdiccional nacional decidir en qué momento del procedimiento de toma de decisiones se ha adoptado un acto susceptible de recurso y

47 — Sentencia de 19 de diciembre de 2013, Vent de Colère y otros (C-262/12), apartado 40 y jurisprudencia citada.

48 — Véase, en este sentido, la sentencia de 19 de octubre de 1995, Richardson (C-137/94, Rec. p. I-3407), apartado 37 y jurisprudencia citada.

qué principios y disposiciones procesales del Derecho nacional regulan el acceso a la justicia en estas circunstancias, siempre que respeten los requisitos derivados de los principios de equivalencia y tutela judicial efectiva.

Cuestiones prejudiciales segunda y tercera

Las decisiones de un Comité de seguimiento establecido conjuntamente por dos Estados miembros en el marco del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, como el Comité de seguimiento del Programa Estonia-Letonia 2007-2013, no son actos de una institución, órgano, organismo o agencia de la Unión, en el sentido del artículo 263 TFUE, y son los órganos jurisdiccionales del Estado miembro y no el Tribunal General de la Unión Europea quienes son competentes para conocer y resolver recursos contra las decisiones de dichos Comités de seguimiento.