

# LOS GASTOS NO OBLIGATORIOS DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO:

## REGIMEN JURIDICO Y PROBLEMAS PLANTEADOS

por Francisco J. FONSECA MORILLO (\*) (\*\*)

### SUMARIO

INTRODUCCION: I. APARICION Y REGIMEN JURIDICO: 1. Antecedentes y período transitorio (1957-1975). 2. Consagración en 1975: régimen jurídico.—II. DEFINICIONES: la clarificación conceptual de la Declaración Común del 30 de junio de 1982.—III. CLASIFICACION DE LAS DISTINTAS LINEAS PRESUPUESTARIAS: 1. Primeras clasificaciones. 2. La delimitación de la Declaración Común de 1982: a) Superación de las anteriores. b) Sistema de clasificación de las nuevas líneas presupuestarias. c) Valor jurídico-político de la Declaración Común.—IV. PROBLEMAS POLITICO-JURIDICOS PRINCIPALES: 1. La Tasa de Aumento Máximo: su fijación y características. 2. La superación de la Tasa de Aumento Máximo: el Margen de Maniobra del Parlamento y la fijación de una nueva Tasa.—V. CONSIDERACIONES FINALES.

### INTRODUCCION

Las Comunidades Europeas disponen de un sistema financiero extremadamente original dentro del campo de las Organizaciones Internacionales, especialmente desde el ángulo de los ingresos, dado que disponen de recursos propios y no de origen o procedencia estatal, cual es la norma general. Sin embargo, no conviene minimizar su originalidad desde el punto de vista de los gastos, y no tanto por el hecho de que éstos se dirijan a financiar políticas operacionales y no sólo las del mantenimiento de su maquinaria administrativa (1), sino, muy especialmente, porque, jurídicamente, existen dos categorías de gastos, de las cuales una, la de los G.N.O., va íntimamente unida a la existencia del Parlamento Europeo como

(\*) Profesor de Derecho Internacional Público. Universidad de Valladolid.

(\*\*) Este trabajo es una transcripción parcial y matizada de la ponencia desarrollada en el Curso de las I Jornadas Europeas de Pasqua celebradas el mes de abril de 1984, en Calella de Palafrugell y a las que fui amablemente invitado por el Patronat Català Pro Europa. Conste aquí mi agradecimiento.

(1) Políticas de gastos operacionales que han pasado a ser bastante corrientes en un número importante de Organizaciones. Véase SCHERMERS, Henry G.: *International Institutional Law*, Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan de Rijn, 1980, pp. 458-460.

expresión de la legitimidad democrática comunitaria y a sus poderes en el terreno presupuestario, escapando el control de estos G.N.O. de manos de los gobiernos nacionales (a través del Consejo).

A todo ello, y a los problemas y fricciones lógicas que generan la existencia de estos Gastos en la Comunidad, va dirigido el presente trabajo.

## I. APARICION Y REGIMEN JURIDICO

### 1. Antecedentes y período transitorio (1957-1975).

La categoría de G.N.O. no aparece en las Comunidades hasta 1970 (2), ya que, evidentemente, hasta tanto no se diera una doble condición: la existencia de recursos propios e, íntimamente ligada a ella, la concesión de poderes presupuestarios al Parlamento Europeo, como órgano no formado por representantes de los Gobiernos nacionales, sino por representantes de naturaleza parlamentaria (elegidos de entre los miembros de las respectivas Asambleas nacionales hasta 1979 y directamente por sufragio universal desde entonces), idóneo, por tanto, para intervenir en este proceso en el que había que administrar recursos propios y no contribuciones nacionales (3) y, así, siguiendo el cauce de revisión de los Tratados previsto en los artículos 236 del Tratado C.E.E. y equivalentes, es en el momento en el que se crean los recursos propios por la Decisión 243/70, de 21 de abril (4), cuando de manera prácticamente simultánea, el 22 de abril, se modificaron los artículos 203 y equivalentes por el Tratado de Modificación de Disposiciones Presupuestarias (T.M.D.P.) de Luxemburgo (5), introduciendo por primera vez estos G.N.O. dentro de los nuevos poderes presupuestarios concedidos al Parlamento Europeo; poderes que se ampliaron, adoptando los artículos 203 y equivalentes su actual forma, por el segundo T.M.D.P. de Bruselas del 22 de julio de 1975 (6).

Conviene indicar, no obstante, que el régimen general consagrado en esos artículos 203 y equivalentes, tal y como quedó redactado en el primer T.M.D.P.

---

(2) En un primer momento por la diversidad de las mismas, teniendo cada Comunidad sus propios presupuestos, en los que aparecían recogidos los Estados de Ingresos y de Gastos (operacionales y administrativos) adecuados a cada una de ellas, coexistiendo cinco presupuestos diferentes con un sistema autónomo de establecimiento por sus órganos respectivos, con lo que era imposible que todo este panel de gastos e intervenciones pudieran agruparse en una clasificación única; y, en un segundo momento, cuando el proceso de unificación comienza a emerger en el Tratado de Bruselas de 8 de abril de 1965 de unificación de los ejecutivos (T.U.E.), porque en los artículos 203, 177 y 78 de los Tratados CEE, CEEA y CECA, respectivamente, de él resultantes, no había más autoridad presupuestaria que el Consejo, no teniendo otra competencia el Parlamento que la de imponer una segunda deliberación al Consejo, proponiéndole modificaciones al proyecto de presupuesto; proyecto que el Consejo aprobaba en esa segunda deliberación por mayoría cualificada, sin obligación de atender a las propuestas del Parlamento (apartados 4.º de los artículos 203 y 177 y 5.º del 78).

(3) Véase ISAAC, Guy: «La rénovation des institutions financières des communautés européennes depuis 1970» (deuxième partie I)», RTDE, 1975, núm. 4, pp. 710-717.

(4) JOCE, L 94 del 28-4-70.

(5) JOCE, L 2 del 2-1-71.

(6) JOCE, L 359 del 31-12-77.

## LOS GASTOS NO OBLIGATORIOS DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO...

de 1970, no entró en vigor hasta 1975, al introducirse en él los artículos 203 bis, 177 bis y 78 A, respectivamente —con vocación claramente provisional, puesto que en su párrafo primero se establecía que «serán aplicables a los presupuestos de los ejercicios anteriores al de 1975»— que derogaban dicho régimen (7).

En estos artículos 203 bis y equivalentes desaparecía toda mención a los G.N.O. y su articulado era muy similar al del 203 tal y como había quedado redactado en 1965 con el T.U.E., con la salvedad, en favor del Parlamento, de que las propuestas hechas por éste al Consejo modificando su proyecto de presupuesto y que no supusieran aumentar el volumen global de gastos de una institución, al compensarse con otras propuestas de modificación que supusieran una disminución correspondiente de los gastos, deberían ser rechazadas por el Consejo por mayoría cualificada y que, a falta de decisión negativa en este sentido, la propuesta de modificación del Parlamento quedaba aceptada (apartados 5.º, segundo y tercero), introduciéndose así por primera vez la figura de la «minoría de aceptación» por parte del Consejo cuando éste no consigue la mayoría cualificada para rechazar una enmienda del Parlamento y que posteriormente se usará con frecuencia (8).

A partir de 1975 y hasta 1978 estuvo en vigor el artículo 203 y equivalentes según su redacción de 1970, en la que, como se verá a continuación, el Consejo podía modificar las enmiendas del Parlamento con respecto a los G.N.O. con lo que, admitido el principio, se le negaba la consecución final lógica, el que sobre ellos la última palabra la tuviera el Parlamento; siendo a partir del ejercicio de 1978 cuando se consagra el sistema y mecanismo actual, a consecuencia de la entrada en vigor del segundo T.M.D.P. de Bruselas, el 1 de junio de 1977. El que entre 1971 y 1974 el régimen del 203 previsto en el T.M.D.P. de Luxemburgo no se aplicara, en virtud de las disposiciones del 203 bis y equivalentes, nos permite insistir, una vez más, en la íntima conexión entre la aparición de este concepto de G.N.O. y la del régimen de recursos propios creado por la Decisión 243/70 del 21 de abril y que, significativamente, dispuso también de un período transitorio aplicable a los ejercicios financieros comprendidos entre 1971 y 1974, de acuerdo con su artículo 3 (9).

---

(7) Un comentario sobre este período transitorio puede seguirse en la tercera parte de la Crónica ya citada de Guy ISAAC, aparecida en la RTDE de 1977, núm. 4, pp. 739-742.

(8) Sobre el concepto de «minoría de aceptación» o «mayoría invertida» como fórmula positiva contrapuesta a la simple vaciedad de no conseguirse la «mayoría cualificada», véase STRASSER, Daniel: «Les Finances de l'Europe», 2.ª ed., Fernand Nathan (Paris) y Labor (Bruxelles), Bruxelles, 1980, pp. 25 y 34.

(9) En el cual se establecía un desembolso progresivo para los derechos de aduana y una contribución financiera a cargo de los Estados Miembros hasta tanto se implantara el porcentaje correspondiente sobre el IVA. Todo ello puede seguirse en BOUYSSOU, Fernand: «Vers un budget transnational: les nouvelles règles de financement et la procédure budgétaire des Communautés Européennes», en RSLF, 1970, núm. 1, pp. 165-168; y en MARTINEZ MARTINEZ, Dionisio: El sistema financiero de las Comunidades Europeas, IEF, Madrid, 1974, pp. 151-155.

## 2. Consagración en 1975: Régimen jurídico.

En el primer T.M.D.P. de 1970, pues, fue donde se dio origen a esta categoría de G.N.O. como contrapuesta a la hasta entonces existente de G.O., esto es, aquellos «que dimanen obligatoriamente del Tratado o de los actos adoptados en virtud del mismo», siendo G.N.O. los restantes, sobre los que el mismo 203-4.º, segundo y equivalentes dice que el Parlamento podrá por mayoría de los miembros que lo componen **enmendarlos** (10), mientras que para los G.O. sólo podrá **proponer modificaciones al Consejo**.

En esto el artículo mantiene la misma redacción en ambos T.M.D.P., en lo que diferían era en cuanto al destino final de esas enmiendas y modificaciones y en cuanto a la autoridad que las aprobaba. En la redacción de 1970, en el apartado 5.º del artículo 203, el Consejo tenía potestad para modificar las enmiendas correspondientes a los G.N.O. y aceptar o rechazar las propuestas de cambio de los G.O. hechas por el Parlamento, por mayoría cualificada, informando de ello al Parlamento, quien (203-6.º y equivalentes), en un plazo de 15 días, so pena de que el presupuesto quedara definitivamente aprobado, decidía por mayoría de los miembros que lo componen y tres quintos de los votos emitidos sobre las modificaciones hechas por el Consejo a sus enmiendas. Sin embargo, no podía hacer nuevas enmiendas sobre dichas modificaciones y el apartado mantenía la ambigüedad sobre el posible rechazo de las mismas; posibilidad que en la redacción de 1975 se le concedía (11), teniendo, entonces sí, la definitiva última palabra sobre estos G.N.O. el Parlamento (12).

Tal y como quedaron estos aspectos redactados en el segundo T.M.D.P., en la actualidad el Consejo puede, por mayoría cualificada, modificar cada una de las

(10) Esta expresión «por mayoría de los miembros que la componen» debe entenderse como **mayoría cualificada**, como así lo entiende la totalidad de la doctrina. Véase SACCHETTINI, Antonio: *Le droit de la Communauté Economique Européenne*, volumen 11: *Dispositions financières*, ed. de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 1982, p. 54.

(11) Estos dos apartados 6.º del artículo 203, decían textualmente:

**Redacción de 1970:** «En un plazo de quince días desde la comunicación de dicho proyecto de presupuesto, la Asamblea, informada del resultado obtenido por sus propuestas de modificación, decidirá, por mayoría de los votos emitidos, sobre las modificaciones introducidas por el Consejo a sus enmiendas y aprobará en consecuencia el presupuesto. Si, en dicho plazo, la Asamblea no hubiera decidido, el proyecto se considerará definitivamente aprobado».

**Redacción de 1975:** «En un plazo... podrá, decidiendo por mayoría de los miembros que la componen y de las tres quintas partes de los votos emitidos, enmendar o rechazar las modificaciones introducidas por el Consejo a sus enmiendas, y aprobará en consecuencia el presupuesto. Si, en este plazo...».

(12) Pudiendo rastrear en ello, como ha mantenido Guy ISAAC, más que una derrota del Parlamento, una medida de seguridad y de pragmatismo fiel al modelo comunitario en ese estado de su desarrollo, pretendiéndose compartir, si, el poder presupuestario, dando competencias al Parlamento en materia de G.N.O., pero no que, por vía presupuestaria, el Parlamento pudiere adoptar decisiones que afectaran a otras tomadas por el Consejo en el ejercicio de sus competencias legislativas; lo cual se traducía, no ya en la no concesión de poderes al Parlamento con respecto a los G.O. (que se mantiene en la actualidad), sino en la ambigüedad sobre lo que en última instancia podía decidir el Parlamento sobre los G.N.O., merced a que el Consejo podía modificar sus enmiendas (Op. cit., 1975, núm. 4, pp. 742-745).

enmiendas hechas por el Parlamento a los G.N.O. (203, 5.º-a) y transmitir el resultado de dichas modificaciones al Parlamento, quien, por mayoría de los miembros que lo componen y tres quintos de los votos emitidos, puede enmendar o rechazar dichas modificaciones propuestas por el Consejo a estos G.N.O., en los que la última palabra, el poder presupuestario, lo tiene el Parlamento (203-6.º), dentro de los límites de una Tasa de Aumento Máxima (T.A.M.) fijada por el apartado 9.º y en un plazo de quince días.

Con respecto a los G.O., mientras que en la redacción de 1970 ya hemos visto que el Parlamento sólo podía proponer modificaciones que el Consejo aceptaba o no por mayoría cualificada, en la redacción de 1975, en el párrafo b) del 203-5.º y equivalentes, se hace una doble distinción entre aquellas propuestas que no tengan por efecto aumentar el montante global de gastos de una institución, principalmente porque se compensen con otras propuestas que comporten una disminución correspondiente de gastos y aquellas otras propuestas que sí aumenten el montante global de gastos.

En el primer supuesto es necesario que el Consejo rechace por mayoría cualificada esa propuesta que no aumenta el montante del gasto, en defecto del cual «a sensu contrario» y sin necesidad de su aprobación por mayoría cualificada, quedará esa propuesta aprobada, mientras que en el segundo supuesto es necesaria su aprobación por mayoría cualificada, debiendo entenderse en su defecto, no conseguida esa mayoría, que ha quedado rechazada.

Se ve claramente que en su redacción actual el artículo 203 y equivalentes ha reforzado el papel de autoridad presupuestaria del Parlamento, dándole la última palabra en cuanto a la fijación de los G.N.O. (13), sobre cuyas enmiendas decide en última instancia (203-6.º) y, con respecto a los G.O., concediéndole un papel superior en sus propuestas de modificación, especialmente, en lo que concierne a aquellas que no aumentan el montante de gastos. Además, todo este régimen legal y procedimental encuentra su apoyo en la razón última del poder presupuestario del Parlamento, quien no se limita a constatar que el presupuesto está definitivamente aprobado cuando se han respetado todos los aspectos procedimentales (artículo 203-7.º), sino que, en virtud del apartado 8.º, el Parlamento tiene competencia para rechazar el proyecto de presupuesto por mayoría de los miembros que lo componen y dos tercios de los votos emitidos (14); rechazo del que en la práctica ha existido ya uno, concerniente a la aprobación del presupuesto para 1980, el cual fue rechazado por el Parlamento el 13 de diciembre de 1979 (15), obligando a

(13) Control de los G.N.O. en todos los aspectos, incluso en lo referente a transferencias de créditos de un capítulo a otro, en las cuales, y según el Reglamento General financiero del 21 de diciembre de 1977 (JOCE, L 356 del 31-12-77), sobre las propuestas de estas transferencias hechas por la Comisión, es el Parlamento quien decide, previo dictamen no vinculante del Consejo. En cambio, para las concernientes a transferencias de G.O., es al contrario y cuando las transferencias afecten a capítulos en los que haya los dos tipos de gastos, decidirán ambas instituciones conjuntamente. Artículo 21-2.º, párrafos segundo, tercero y cuarto, respectivamente.

(14) Párrafos 7.º y 8.º del artículo 203 y equivalentes, con idéntica redacción en los dos TMDP de Luxemburgo y de Bruselas de 1970 y de 1975.

(15) Siendo uno de los cuatro motivos por los que el Parlamento rechazó este presupuesto el del desacuerdo en cuanto a la clasificación y reducción injustificada de los G.N.O. con el Consejo. Véase su Resolución del 13 de diciembre de 1979, rechazando el proyecto de presupuesto, en sus

la presentación de un nuevo proyecto por el Consejo y no habiendo sido aprobado hasta el 9 de julio de 1980 (16), fecha hasta la que la Comunidad vivió en régimen de doceavos provisionales, de acuerdo con los mecanismos del nuevo artículo 204 del Tratado C.E.E. y equivalentes, introducidos por el T.M.D.P. de Bruselas (17).

## II. DEFINICIONES: LA CLARIFICACION CONCEPTUAL DE LA DECLARACION COMUN DEL 30 DE JUNIO DE 1982

Se ha visto hasta aquí el régimen legal con respecto al procedimiento a seguir en cuanto a la modificación y aprobación de una determinada línea presupuestaria según se la catalogue como G.O. o como G.N.O.; el problema se encuentra no en la relativa claridad de estos aspectos procedimentales, sino en la deliberada ambigüedad con la que a la hora de definirlos el artículo 203 y equivalentes se comportan, puesto que simplemente nos dice que GASTOS OBLIGATORIOS son aquellos «que dimanen obligatoriamente del Tratado o de los actos adoptados en virtud del mismo» (apartado 4.º, segundo), y, más adelante, para definir los GASTOS NO OBLIGATORIOS, lo hace en sentido negativo, afirmando, por exclusión, que son aquellos otros que los que dimanen obligatoriamente del Tratado o de los actos adoptados en virtud del mismo» (apartado 9.º).

Naturalmente, esta ambigüedad ha provocado una serie de problemas de definición, cuando no de agrio debate, pues de una concepción o de otra depende el que un gasto esté sujeto o no a una T.A.M. anual determinada y que la última decisión sobre el mismo la tenga el Parlamento o el Consejo. Por ello, la Comisión, de una forma pragmática, lo que hizo fue, al prepararse el presupuesto para 1975 (primer ejercicio en el que esta distinción había de tener efectos) adjuntar a su anteproyecto una lista de todas las líneas presupuestarias, proponiendo para cada

---

puntos 1 y 2 (JOCE, C 4 del 7-1-80, pp. 37-38) y su comentario en la Crónica de Guy ISAAC y Christian HEN: «Les finances communautaires (2.º semestre 1979-année 1980)», en RTDE, 1981, número 3, pp. 484-488.

(16) JOCE, L 242 del 15-9-80.

(17) En este artículo 204 se confirma, una vez más, que el Parlamento es la autoridad presupuestaria última en materia de G.N.O., pues después de haber definido el régimen de doceavos provisionales como el que permite «al principio de un ejercicio financiero y cuando el presupuesto no ha sido aún aprobado, efectuar gastos mensualmente en el límite de un doceavo de los créditos abier- tos en el presupuesto del ejercicio precedente, sin que ello suponga poner a disposición de la Comisión créditos superiores al doceavo de los previstos en el proyecto de presupuesto en preparación» (párrafo 1.º) y de permitir al Consejo autorizar (en materia de G.O.) gastos que excedan ese doceavo (párrafo 2.º); confirma al Parlamento como la autoridad que puede autorizar el montante de esos G.N.O. por encima del doceavo, diciendo que en ellos, y para adoptar esa decisión: «El Consejo lo transmite inmediatamente a la Asamblea en un plazo de treinta días; la Asamblea, decidiendo por mayoría de los miembros que la componen y por los tres quintos de los votos emitidos, puede tomar una decisión sobre estos gastos en lo que concierne a la parte que excede el doceavo... Si en el plazo precitado la Asamblea no ha tomado una decisión diferente de la propuesta por el Consejo, esta última se entiende como definitivamente aprobada» (párrafo 3.º).

una de ellas su calificación como G.O. o como G.N.O. (18), la cual, en su generalidad, ha venido siendo aplicada hasta 1981.

El método para hacer esa propuesta de clasificación partía, evidentemente, de un claro concepto de lo que para la Comisión eran los G.O. y los G.N.O., interpretando así las pocas definiciones del 203. Para la Comisión GASTO OBLIGATORIO era «**todo gasto del cual el principio y el montante (sea o no una cifra) están jurídicamente determinados por los Tratados constitutivos de las Comunidades, el derecho derivado, las convenciones y los Tratados Internacionales y los contratos de derecho privado**» (19).

El Consejo y el Parlamento, detentadores del poder presupuestario, se pusieron de acuerdo al aprobar el proyecto de presupuesto para 1975, de manera provisional, en un concepto de los GASTOS OBLIGATORIOS entendidos como **aquéllos sobre los cuales, en razón de los textos, ninguna autoridad presupuestaria, sea el Consejo, sea la Asamblea, tiene la posibilidad de fijar libremente los créditos** (20); definición que más que a desentrañar el sentido de lo que el 203 entendía por «diferenciar obligatoriamente del Tratado o de actos adoptados por el mismo», como había hecho la Comisión, atendía al segundo aspecto de la distinción entre G.O. y G.N.O., al hecho de que en estos últimos y dentro de la T.A.M. anual, una de las dos autoridades presupuestarias, el Parlamento, decidía libremente sobre ellos (21).

Pero estas definiciones, combinadas o por separado no hacían poco más que distinguir los GASTOS OBLIGATORIOS de los GASTOS INELUDIBLES (22) y mantenían el mismo o parecido grado de ambigüedad e indefinición que los artículos 203 y equivalentes y, de hecho, no pudieron solucionar los graves conflictos presupuestarios que, basándose de manera muy importante en este concepto de G.O. y de G.N.O., asolaron la Comunidad a partir de 1979, siendo el Parlamento, en su papel de forzar el «status» de inmovilismo que en materia presupuestaria y financiera el Consejo pretende defender, quien se alejó más de esos primeros intentos de acuerdo hechos en 1975, terminando por adoptar un radical concepto sobre cuáles eran los G.O. y cuáles los G.N.O., plasmado de manera muy clara en su Resolución de 5 de noviembre de 1981, sobre el proyecto de presupuesto general para 1982, donde mantuvo que sólo eran G.O. aquéllos en los que existiera

(18) Anexo III, volumen 4 del anteproyecto de presupuesto general para 1975 (Doc. COM(74), 1300).

(19) STRASSER, Daniel: «Les Finances...», op. cit., pp. 69-70.

(20) STRASSER, Daniel: «Les Finances...», op. cit., p. 70.

(21) Concepción en la cual, como ha expresado JACQUE, Jean-Paul: «Parlement Européen (Janvier 1981-Juillet 1982)», Crónica aparecida en la RTDE, 1982, núm. 4, p. 673; el criterio que se pretendía seguir era el de que, figurando un gasto inscrito en el presupuesto, el derecho al desembolso del crédito estaría formado por una suma cuyo montante aparecía prefijado sin posibilidad de cambio (G.O.) o, al contrario, este montante podía ser objeto de una reevaluación anual (G.N.O.).

(22) Que son aquéllos, como dice Daniel STRASSER («Les Finances...», op. cit., pp. 62-63), a los que la Comunidad debe hacer frente, cualquiera que sean sus medios presupuestarios, puesto que deben asumirse en razón de Reglamentos que les son aplicables. Estos Gastos Ineludibles son los de «garantía» agrícola, los de mantenimiento de la maquinaria administrativa, los créditos de pago necesarios para cumplir con los compromisos adoptados (en virtud de los créditos disociados, también llamados de compromiso y que son plurianuales) y cualquier otro gasto que tenga ese carácter de Ineludible; gastos que deben ser tenidos en cuenta, además, por la Comisión al efectuar sus previsiones financieras en la materia y que se diferencian de los G.O. en que no atienden, como éstos, para su clasificación, fundamentalmente, a criterios políticos.

acuerdo sobre el tema entre las tres Instituciones y no aquéllos en los que hubiera algún tipo de «desacuerdo preexistente» (23).

Por todo ello, y viéndose que estas disputas podían llegar a paralizar la vida de la Comunidad (24), se puso en marcha el mecanismo de concertación ya existente desde 1975 (25), tendente a llegar a un mínimo acuerdo en cuanto al concepto de G.O. y G.N.O. y a su distinción, que llevó a la Declaración Común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión relativa a distintas medidas tendentes a asegurar un mejor desarrollo del procedimiento presupuestario del 30 de junio de 1982 (26), en la que se clarificaron de manera bastante decisiva todos estos temas (27).

Así, en su Apartado I.1, esta Declaración Común da una definición de G.O. que en cierta manera refunde las posturas anteriores, ya que garantiza a la Comisión el automatismo que como órgano ejecutante del presupuesto le interesa para hacer frente a las obligaciones financieras de la Comunidad, al permitir una clasificación completa de las líneas presupuestarias; al Consejo le permite mantener el vínculo formal con el artículo 203 y el espíritu de su redacción y, así, le asegura el predominio cuantitativo de los G.O. sobre los G.N.O., al atender para definir aquéllos, fundamentalmente, a las obligaciones dimanantes de su actividad como órgano legislativo de la Comunidad. Finalmente, al Parlamento le garantiza su intervención en todo el proceso de clasificación y división de gastos, al llegarse a ellos mediante acuerdo, inclusive para las nuevas líneas presupuestarias o para los problemas que surjan (según se recoge en sus Apartados I.2 y II).

Por ello, esta definición nos parece la más válida para entender que son G.O.: **«los que la autoridad presupuestaria está obligada a inscribir en el presupuesto para permitir a la Comunidad respetar sus obligaciones, internas o externas, tal**

(23) Véase el punto 1.º de dicha Resolución en JOCE, C 311 del 30-11-81, p. 48.

(24) Evidentemente, esta situación de desacuerdo desembocaba en un callejón sin salida, porque la tesis del Parlamento, defendida por el relator para el presupuesto de 1982, Altiero SPINELLI, llevaba a admitir que una sola Institución, rechazando la clasificación de un gasto como obligatorio, hacía salir al mismo de esta categoría y, así, el Parlamento tendría no sólo la última palabra en materia de G.N.O., sino también la autoridad presupuestaria soberana, lo que, por otro lado, ni siquiera permiten los Tratados hacer al Consejo unilateralmente, y, además, «a sensu contrario», el Consejo podría sostener que sólo son G.N.O. aquéllos sobre los que exista un acuerdo de las tres Instituciones y, en su defecto, debería considerarse el gasto como G.O. Con ello, evidentemente, se abocaría a un callejón sin salida y a un conflicto presupuestario permanente, siendo necesario acudir al procedimiento de concertación para interpretar adecuadamente las posibles deficiencias y lagunas del artículo 203. El desarrollo de esta argumentación puede seguirse en la Crónica ya citada de Jean-Paul JACQUE, RTDE, 1982, número 4, pp. 671-672.

(25) Desde la Declaración Común del Parlamento, del Consejo y de la Comisión instaurándose del 4 de marzo de 1975 (JOCE, C 89 del 22-4-75, p. 1).

(26) JOCE, C 194 del 28-7-82.

(27) Los principales pasos que llevaron a esta Declaración Común pueden seguirse en STRASSER, Daniel: «Budget 1982. Son environnement politique et financier. Les résultats de la procédure budgétaire. Les perspectives pour un année nouvelle», en RMC, 1982, núm. 258, pp. 342-343 y en DEWOST, Jean-Louis y LEPOIVRE, Marc: «La Déclaration Commune du Parlement Européen, du Conseil et de la Commission relative à différentes mesures visant à assurer un meilleur déroulement de la procédure budgétaire, signée le 30 juin 1982», en RMC, 1982, núm. 261, pp. 514-518.



como ellas resultan de los Tratados o de actos adoptados en virtud de ellos» (28), debiendo entenderse, por exclusión, como G.N.O. los restantes.

### III. CLASIFICACION DE LAS DISTINTAS LINEAS PRESUPUESTARIAS

#### 1. Primeras clasificaciones.

El problema fundamental en cuanto a la clasificación de una línea presupuestaria como G.O. o como G.N.O. se encuentra, a tenor de lo dicho hasta aquí, en la ambigüedad que, con respecto a su naturaleza, envolvía la redacción del artículo 203 y equivalentes, fruto del laborioso parto que la misma supuso (29) y de la resistencia del Consejo a que, a través de ella y de la concesión de poderes presupuestarios al Parlamento, éste llegara a discutir o invadir el monopolio legislativo en sus manos (12).

Expresión práctica de esta inquietud y resistencia del Consejo, al tiempo que primera propuesta concreta de clasificación de gastos, fue la Declaración número 1 anexa al T.M.D.P. de 1970 hecha incluir por el Consejo, sobre el párrafo 8, apartado primero, de los artículos 203, 177 y 78, con el siguiente contenido: «El Consejo, adoptando estas disposiciones, se ha fundado sobre la clasificación de gastos presupuestarios, tal y como aparecían en la lista establecida por la presidencia con fecha del 3 de febrero de 1970, reconociendo que esta clasificación puede evolucionar en función de las necesidades de funcionamiento de las Comunidades».

Esta clasificación establecida el 3 de febrero de 1970 es conocida con el nombre de «lista HARMEL», del nombre del Presidente del Consejo cuando fue establecida, Pierre HARMEL, Ministro de Asuntos Exteriores de Bélgica, y no fue publicada, sino únicamente comunicada al Presidente del Parlamento a petición del mismo, quien la repartió entre los miembros de la Comisión de Presupuestos del Parlamento el 25 de noviembre de 1970 (30). Esta primera interpretación unilateral del sentido del artículo 203 hecha por el Consejo con cinco ejercicios financieros de antelación al momento de su aplicación, era muy restrictiva, por cuanto en ella

---

(28) Con esta definición se garantiza, como ha puesto de manifiesto Daniel STRASSER en su artículo: «Le budget 1983. Son environnement politique et financier, le trilogue, les deux procédures budgétaires, les perspectives pour une année nouvelle» (RMC, 1983, núm. 268, p. 320), que todos los créditos destinados a cumplir las obligaciones con respecto a terceros, sea una obligación interna (por ejemplo, los derechos de los productores agrícolas surgidos de los reglamentos de la P.A.C., Títulos I y II de la Parte B de los gastos de la Comisión), o externa (por ejemplo, los derechos de los terceros Estados que se benefician de una ayuda de la Comunidad en aplicación de Acuerdos Internacionales, capítulos 9.6 y 9.7 de la Parte B) se consideren G.O.; lo cual se ajusta bastante al espíritu del artículo 203, apartados 4 y 9, donde se fundamenta y origina esta distinción.

(29) Pues incluso en el proyecto de Tratado transmitido por la Comisión al Consejo en octubre de 1969, no se encontraba esta distinción. Véase el estudio de este Proyecto y sus previsiones en SACCHETTINI, Antonio: *Op. cit.*, pp. 149-150.

(30) Document du Parlement Européen, núm. 25.958. También fue difundido por el Gobierno holandés a instancias de la Segunda Cámara de los Estados Generales de los Países Bajos (Anexas a los documentos de la sesión 1970-71 de la Cámara Baja, 10916, núm. 7).

sólo se consideraban G.N.O. los que tenían una base autónoma y exclusiva en el presupuesto mismo, esto es, prácticamente sólo los gastos administrativos (31), los cuales representaban el 3,61 % del presupuesto de 1970 y dentro de los que, además, más del 80 % de los mismos eran gastos rígidos y predeterminados, sobre los que el Parlamento no tenía libertad de maniobra, tales como salarios de funcionarios, alquiler de edificios, gastos de teléfono, etc. (32).

Naturalmente, esta restrictiva interpretación no podía ser asumida ni por el Parlamento ni por la Comisión, fundamentalmente por el carácter infinitesimal del poder presupuestario concedido al Parlamento, tanto desde el punto de vista cuantitativo sobre el total de gastos, como desde la perspectiva de que la inmensa mayoría de los mismos estuviesen prefijados de antemano (33), por lo que la Comisión nombró un grupo «ad hoc» presidido por Georges VEDEL para examinar los problemas del crecimiento de las competencias del Parlamento Europeo (conocido con el nombre de «informe Vedel»), aprobado el 25 de marzo de 1972 y en el que se hacía otra interpretación del artículo 203 en el sentido de afirmar, partiendo de que muchos gastos son obligatorios en su principio, pero no en cuanto a la «predeterminación» de su montante, que: **«Los gastos que dimanen obligatoriamente del Tratado o de actos adoptados en virtud del mismo son únicamente aquéllos cuyo montante, o está ya fijado en el momento de la adopción del presupuesto, o dimanen automáticamente de un mecanismo ya existente»** (34). Con ello, claro está, tanto el Parlamento como la Comisión entendían que la categoría de G.N.O. debía ir progresivamente extendiéndose a todos los gastos que no resultaran automáticamente de decisiones anteriores de larga duración.

Todos estos escauceos entre Instituciones debían necesariamente terminar en un acuerdo entre ellas de cara a la aplicación práctica en el ejercicio de 1975 por primera vez de esta distinción entre las líneas presupuestarias (35), acuerdo o, en palabras de Guy ISAAC, «consenso interinstitucional», al que se llegó en el otoño de 1974 y que fue posible, por un lado, utilizando la parte final de la Declaración núm. 1, anexa al T.M.D.P. de 1970 «...reconociendo que esta clasificación puede evolucionar en función de las necesidades de funcionamiento de las Comu-

(31) Como el propio Pierre HARMEL se encargó de explicitar en sus intervenciones ante el Parlamento Europeo del 3 de febrero y del 11 de marzo de 1970 (*Débats du parlement européen*, 1-121 y 1-122).

(32) Un análisis más detallado de los problemas y discusiones planteadas por la lista HARMEL puede seguirse en EHLERMANN, Claus D.: «Applying the new budgetary procedure for the first time (article 203 of the EEC Treaty)», en *CMLR*, 1975, núm. 3, pp. 330-333.

(33) Véanse estos aspectos en la memoria sometida el 19 de abril de 1970 a los Presidentes del Consejo y de la Comisión por el presidente del Parlamento Marlo SCELBA y el Informe de Georges SPENALE, Presidente de la Comisión de Finanzas y Presupuestos del Parlamento, del 13 de mayo de 1970; recogidos ambos en el libro publicado por la Secretaría del Parlamento Europeo: *Les ressources propres aux Communautés Européennes et les pouvoirs budgétaires du Parlement Européen*, Luxembourg, 1970, pp. 165 (punto 8) y 171 (punto 36), respectivamente.

(34) BCE, supplément 4/72, p. 55.

(35) Una visión más amplia de los problemas financieros entre las Instituciones durante el período de 1971 a 1974, puede seguirse en los artículos de Paul J. G. KAPTEYN: «The European Parliament, the budget and legislation in the Community», en *CMLR*, 1972, núm. 4, pp. 386-410 y de Jean VERGES: «Les pouvoirs financiers du Parlement Européen», en *CDE*, 1972, núm. 1, pp. 3-42.

nidades» y, por otro, utilizando como base cualitativa la distinción de la «**lista Harmel**», aún cuando cuantitativamente las modificaciones a la misma hicieran subir el porcentaje de G.N.O. hasta un 15 % aproximadamente, al incluir entre los mismos, además de los administrativos, la mayoría de los gastos de intervención, a salvo de los del F.E.O.G.A. y los de la ayuda alimenticia (36).

Alcanzado el acuerdo de clasificación sobre esas bases y a salvo de los problemas conceptuales ya vistos, el procedimiento habitual para clasificar los gastos y que es el que se ha venido utilizando hasta la Declaración Común de 1982, procedimiento que tenía su base en un compromiso político, ha sido el de respetar las dos autoridades presupuestarias la propuesta de clasificación hecha anualmente por la Comisión en el anexo a su anteproyecto de presupuesto general, en el respeto de este acuerdo provisional alcanzado en la elaboración del presupuesto de 1975 (37).

## 2. La delimitación de la Declaración Común de 1982.

### a) Superación de las anteriores.

Las clasificaciones hasta aquí desarrolladas no sirvieron para dar solución a todos los problemas de distinción entre G.O. y G.N.O., fundamentalmente porque su criterio era político y no asentado en sólidas bases jurídicas; ejemplificación de lo cual pueden ser las diferencias de criterio sobre la clasificación de los gastos del F.E.D.E.R. hasta 1979, cuando se modificó el primer Reglamento del F.E.D.E.R. de 1975, en base al cual y al montante asignado al mismo para los ejercicios de 1976 a 1978 de manera taxativa, el Consejo los estimaba como G.O., aceptando que a partir de 1978, cuando ya no tuvieran un montante predeterminado, se pudieran clasificar como G.N.O.; y el Parlamento, apoyado por la Comisión, estimaba que eran G.N.O. Para evitar choques frontales durante estos ejercicios, esos gastos permanecieron como «**provisionalmente no clasificados**», compromiso inestable, como la crisis de 1979, en la que el Parlamento enmendó como si fueran G.N.O. los créditos del F.E.D.E.R. establecidos por el Consejo en su proyecto en 620 MECUS, elevándolos hasta 1100 MECUS, demostró (38).

Además, y si el acuerdo para la clasificación de líneas presupuestarias tenía por precaria base un acuerdo provisional adoptado en 1975, es indudable que el mismo iba a encontrarse conmocionado por la irrupción de un Parlamento elegido a partir de 1979 por sufragio universal directo, con todo lo que de impulso legitimador para el mismo ha supuesto y que le ha llevado a poner en tela de juicio todo lo que supusiera omnipotencia del Consejo frente a su poder de decisión en materia presupuestaria, interpretando de manera extensiva, cuando no forzada,

(36) ISAAC, Guy: *Op. cit.*, en RTDE, 1977, núm. 4, pp. 752-754, donde puede seguirse un desarrollo del contenido y alcance de este consenso interinstitucional.

(37) SACCHETTINI, Antonio: *Op. cit.*, pp. 48-50, donde se contiene un catálogo de todos los G.N.O. dentro de cada Sección del Presupuesto.

(38) Véanse SACCHETTINI, Antonio: *Op. cit.*, p. 152 y STRASSER, Daniel: «Les Finances...», *op. cit.*, pp. 309-310.

el artículo 203 y el papel de autoridad presupuestaria que en él se le concede (39), en aras de constituir la punta de lanza de la idea europea en el Interior de la Comunidad y creándose así las premisas, en su lado negativo, para una guerra presupuestaria con el Consejo (40).

Inútil es detenerse de manera pormenorizada en la descripción puntual de estos conflictos; baste con decir que después de la crisis de 1979 el Parlamento rechazó el presupuesto para 1980 (entre otros motivos por la clasificación de G.N.O., como ya sabemos), en 1981, mientras que el presupuesto general se aprobó normalmente, la guerra presupuestaria estalló porque el Parlamento aprobó un presupuesto suplementario, el 1.980, núm. 2, aumentando los G.N.O. gracias al margen de manobra sobrante que no había utilizado en el presupuesto general, frente a lo cual ciertos Estados miembros se negaron a desembolsar sus contribuciones, emprendiendo incluso la República Federal de Alemania (R.F.A.) un recurso de anulación contra la Comisión el 2 de marzo de 1981 por ejecutar el mismo (evidentemente tirando por elevación contra el Parlamento); y, finalmente, en 1982, el Consejo no aceptó la aprobación del presupuesto por el Parlamento, hecha con la creación y dotación de nuevas líneas presupuestarias en materia de G.N.O. y sobre las que el Consejo no estaba de acuerdo, ni en cuanto a su base jurídica, ni en cuanto a la nueva T.A.M. de las mismas, iniciando un expediente el 19 de febrero de 1982 (72/82) ante el Tribunal de Justicia solicitando la anulación de este acto del Parlamento (41).

Por ello, y no le fue ajeno el hecho de que hubiera que buscar una solución política a este expediente 72/82, que podía devenir en un callejón sin salida jurídico, y pareciendo inevitable, al mismo tiempo, la necesidad de buscar una solución más global, se aceleró la conclusión de la Declaración Común del 30 de junio de 1982, en la que se intentó resolver todos estos problemas (27), comenzando con el de la distribución de los G.O. y de los G.N.O., hecha línea por línea (42).

Esta clasificación que, aproximándose a la tradicionalmente hecha por la Co-

(39) Una visión general, desde dos ángulos opuestos, sobre este tema de la dicotomía poder legislativo-poder presupuestario y del uso que de ambos hacen las Instituciones y los problemas que plantea, puede seguirse en: LAUFER, T.: «Die Haushaltskonflikte der EG: Ratsallmacht und Parlamentssohnmacht?», EA, 1981, núm. 4, pp. 545-552, y en Jean-Paul JACQUE: «Conquêtes et revendications: l'évolution des pouvoirs législatifs et budgétaires du Parlement européen depuis 1979» (RIE/JEI, 1983, núms. 2-3, pp. 155-182).

(40) Sobre estos aspectos generales de la conexión de la nueva legitimidad del Parlamento con el empleo que de la misma ha hecho en sus enfrentamientos presupuestarios con el Consejo, pueden verse, en la RDE de 1981, núm. 1, los artículos de Fausto POCAR: «I poteri di bilancio e la posizione del Parlamento europeo fra le istituzioni comunitarie: aspetti giuridico-istituzionali», pp. 41-52; y de TARQUINIO, Osvaldo: «I poteri di bilancio e la posizione del Parlamento europeo fra le istituzioni comunitarie: aspetti economico-finanziari», pp. 53-60.

(41) Un detenido recorrido sobre los problemas presupuestarios interinstitucionales en estos años ocurridos en materia presupuestaria, puede seguirse en las respectivas Crónicas anuales de Daniel STRASSER en la RMC: «Le budget 1980. Environnement politique et financier. Rejet et établissement. Première expérience d'un régime de douzièmes provisoires. Analyse» (1980, núm. 239, pp. 358-397). «Budget 1981. Son environnement politique et financier. La deuxième crise budgétaire. Les résultats de la procédure. Les perspectives pour une nouvelle année» (1981, núms. 248 y 252, pp. 279-311 y 561-605). «Budget 1982...», op. cit., pp. 306-365.

(42) Y que se recoge en su Anexo, JOCE, C 194 del 28-7-82, pp. 5-38.

misión, se coloca así en una posición intermedia entre las mantenidas por el Parlamento y el Consejo (43), coincidiendo en sus líneas generales con la que hasta entonces venía haciéndose, con clarificaciones y matices (44) es, sin embargo, claramente superior a la que hasta entonces había venido aprobándose y no sólo por la mayor clarificación conceptual que de la definición y de la descripción de todas y cada una de las líneas presupuestarias se hace (45), sino porque en la misma se establece un detallado mecanismo de concertación para llegar a un acuerdo sobre la clasificación de una línea presupuestaria nueva o de una ya existente que se modifique posteriormente (Apartado II), sobre la base de la clasificación y de la definición hechas por esta Declaración Común (Apartado II.1), lo cual da a esta Declaración una validez superior a la de un simple acuerdo para el presupuesto de 1982 y una vigencia que en la actualidad se mantiene.

#### b) Sistema de clasificación de las nuevas líneas presupuestarias.

La Declaración Común de 1982, fruto de la necesidad de resolver los graves conflictos presupuestarios que han sido someramente descritos, tenía una vocación de permanencia y de aplicación a los ejercicios posteriores al de 1982, plasmada en su Apartado II, donde se regula el procedimiento para clasificar toda línea presupuestaria nueva y aquellas ya existentes en las que se modifique la base jurídica, de acuerdo con los principios del Apartado I (donde se definía cuáles eran los G.O. y los G.N.O.) (46). Con ello, al tiempo que se reconocía el carácter dinámico del presupuesto, que no permitía encorsetarle en una rígida clasificación en títulos, capítulos, artículos y partidas que no pueden cambiarse, se establecía una relación entre estas nuevas líneas y el sistema previsto en la Declaración Común.

El procedimiento para clasificar una nueva línea o cambiar de categoría una ya existente en el momento de la Declaración Común era, pues, claro: inspirándose

(43) DEWOST, Jean-Louis y LEPOIVRE, Marc: *Op. cit.*, p. 519.

(44) Así, se puede ver como, en la actualidad, son G.O. de manera exclusiva los correspondientes a los gastos del F.E.O.G.A., sección «Garantía» (Títulos I y II de la Parte B de la Sección de la Comisión) y los correspondientes a los reembolsos y ayudas a los Estados miembros (ídem VIII), así como la mayoría de los correspondientes al F.E.O.G.A., sección «Orientación» y a la Política Común de la Pesca (ídem III y IV); y G.N.O. los correspondientes a las otras Instituciones y a la inmensa mayoría de los gastos de funcionamiento (Títulos I y II de la Parte A) y del resto de las otras políticas de Intervención (Títulos V, VI, VII y IX de la Parte B).

(45) Ejemplo destacado de esta clasificación podría ser lo acaecido con los créditos provisionales del Capítulo 10.0, destinados a efectuar transferencias de esos créditos a partidas presupuestarias precisas de acuerdo con los artículos 15.4.º y 21 del Reglamento General Financiero, pues mientras para el Consejo deberían clasificarse como G.O. o como G.N.O., según su destino, lo que parece ajustado a su naturaleza, el Parlamento llegó a defender en algún momento que deberían considerarse íntegramente como G.N.O. estos créditos del Capítulo 10.0, independientemente de su destino posterior, puesto que, en una interpretación literal del artículo 203, en el momento de la adopción del presupuesto no dimanaban obligatoriamente del Tratado o de actos dictados en aplicación del mismo (véase JACQUE, Jean-Paul: *Op. cit.*, p. 670).

La Declaración Común zanja esta cuestión dejando sin clasificar los créditos del Capítulo 10.0 y catalogándolos luego según su destino, por la vía de las transferencias (JOCE, C 194 del 28-7-82, pp. 14 y 35).

(46) DEWOST, Jean-Louis y LEPOIVRE, Marc: *Op. cit.*, p. 520.

en los principios de esta Declaración expuestos en el Apartado I, será necesario el **común acuerdo** entre los dos detentadores de la autoridad presupuestaria Apartado II.1), sobre la propuesta motivada de la Comisión incluida en su anteproyecto de presupuesto (ídem II.2).

El problema surge en el supuesto de que ese común acuerdo sobre la propuesta de la Comisión no se pueda alcanzar, en cuyo caso la Declaración Común establece que el desacuerdo será sometido a una reunión de **«triálogo»** de los Presidentes de las tres Instituciones y presidida por el que lo sea de la Comisión (II.3), en la cual los tres Presidentes **«se esforzarán»** en resolver el desacuerdo antes del establecimiento del proyecto de presupuesto (II.4) (47).

En la práctica, este procedimiento ha sido respetado, tanto en lo que concierne a las nuevas líneas que se han incluido en los presupuestos de 1983 y de 1984 o **«a sensu contrario»** desaparecido, como a aquellas otras que han cambiado de categoría (48), así como la imposibilidad que en él se consagra de hacer unilateralmente cualquier tipo de nueva clasificación, ejemplo concreto de lo cual lo constituyen las medidas suplementarias en favor del Reino Unido (Cap. V.3, incluido, pues, en el Título correspondiente a los gastos regionales), que el Parlamento viene intentando clasificar como G.N.O. desde el presupuesto rectificativo y suplementario 1983, núm. 1, por la vía de que ese reembolso no vaya directamente a nutrir el presupuesto general británico, sino que se emplee en el desarrollo de políticas comunitarias en su territorio, como las de energía o transportes, que al ser calificadas como G.N.O. permitirían al Parlamento Europeo controlar el **montante de ese reembolso** hecho al Reino Unido (49). Esto no ha sido posible por la falta de acuerdo con el Consejo debida a la firme postura en su interior adoptada por el Reino Unido, pero ilustra bastante bien como ejemplo la importancia de este Apartado II de la Declaración Común y la imposibilidad de prescindir del procedimiento fijado en el mismo en materia de clasificación de gastos.

### c) Valor jurídico-político de la Declaración Común.

Naturalmente, antes de concluir el análisis que con respecto a la clasificación de las líneas presupuestarias hace esta Declaración Común, cabe Interrogarse acerca de la naturaleza jurídica de la misma: ¿Puede entenderse como una norma comunitaria con fuerza jurídica vinculante? o, por el contrario, ¿es un simple

(47) Procedimiento sumamente flexible que, aunque no garantice la solución de todos los posibles conflictos, sin embargo permite excluir cualquier tipo de clasificación unilateral, como con anterioridad había venido ocurriendo. JACQUE, Jean-Paul: «Parlement», op. cit., pp. 673-674.

(48) Véase, como ejemplo de ello, en el presupuesto general de 1984:

— Artículo 4.1.4: «Refuerzo de las medidas de control para la explotación racional de los stocks ictiológicos en las aguas griegas» (Inclusión de una nueva línea).

— Partida 6.4.3.2 (antigua): «Ayuda comunitaria a los trabajadores despedidos de las minas de azufre en Italia» (desaparición de una línea).

— Partida 3.8.1.1: «Lucha contra la brucelosis, la tuberculosis y la leucosis del bovino» (cambio de una línea de G.N.O. a G.O.).

(49) Véase BAILLOT, Louis: «Bilan de cinq années de mandat: l'échec d'Athènes n'est que le reflet d'une crise très profonde», en RMC, 1984, núm. 275, p. 117.

compromiso político, sin otro valor que éste coyuntural?; porque de ello dependerá la fuerza del sistema que la Declaración Común ha instaurado.

En primer lugar, conviene afirmar que tanto esta Declaración Común como la del 4 de marzo de 1975 instituyendo el procedimiento de concertación constituyen la técnica más depurada de lo que Jean VERGES ha denominado «**métodos de desarrollo institucional de las Comunidades Europeas**» (50), lo cual, naturalmente, no prejuzga su valor jurídico, mientras que, en segundo lugar, tanto la Declaración Común de 1982 como la de 1975 tienen su fundamentación en la reforma de los Tratados concediendo poderes presupuestarios al Parlamento, la cual debe ir acompañada de acuerdo con sus respectivas Exposiciones de motivos, «**de una participación eficaz del mismo en el proceso de elaboración y adopción de las decisiones que engendran gastos o ingresos importantes a cargo o en beneficio del presupuesto de las Comunidades**» y siendo necesaria una cooperación armoniosa de las instituciones en este sentido «**en el respeto de las respectivas competencias de las diferentes Instituciones**».

En la práctica, una parte de los miembros del Parlamento Europeo, tanto por la extensión del campo de aplicación de este procedimiento de concertación, como por su origen y fundamento, así como por la consagración en el mismo de una especie de «**veto suspensivo**» en manos del Parlamento, que le permite retrasar las decisiones del Consejo intentando forzar un consenso en temas en los que exista desacuerdo (51), han defendido el carácter jurídico de estas Declaraciones Comunes, como una especie de «**Convenciones de la Constitución**» en el sentido del Derecho Británico, pudiendo constituir una interpretación de los Tratados oponible a los órganos que lo han aceptado e, incluso, siendo la expresión de una cierta «**opinio iuris**» de los Estados, una costumbre con fuerza jurídica frente a las disposiciones literales de los Tratados (52).

Frente a esta interpretación, el Consejo y la Comisión estimaban que no había sido esa su intención, el crearse obligaciones jurídicas en virtud de una Declaración Común, considerándolas más bien como la expresión de unos compromisos de carácter político, aún cuando la Comisión matice esta opinión sobre la base de la heterogeneidad de la noción, no pudiendo darse una respuesta única válida para todas las Declaraciones Comunes (53).

Además, el argumento de que, en última instancia, debería ser el Tribunal de Justicia el que estimara el alcance jurídico de las Declaraciones Comunes, apreciando para ello si las mismas han sido firmadas con intención de obligarse y para producir efectos jurídicos (54), parece no haber sido aceptado por el propio

(50) VERGES, Jean: «De quelques méthodes de développement institutionnel des Communautés Européennes», en *Mémoires offerts à Paul REUTER: Le droit international: unité et diversité*, ed. Pédone, París, 1981, pp. 501-517.

(51) VERGES, Jean: «De quelques...», *op. cit.*, pp. 507-508.

(52) JACQUE, Jean-Paul: «Parlement...», *op. cit.*, pp. 672-673, especialmente la nota 37.

(53) Esta concepción del Consejo y de la Comisión aparece desarrollada en sus respuestas a las *Questions Ecrites* de Jens MAIGAARD del 27 de abril (núm. 169/77) y del 28 de abril (número 170/77) de 1977, hechas el 23 de septiembre (JOCE, C 259 del 27-10-77, p. 4) y el 1 de junio (JOCE, C 180 del 28-7-77, p. 18) de 1977, respectivamente.

(54) Postura mantenida por Jean AMPHOUX, Jean-Louis DEWOST, Jean-Victor LOUIS y Jean

Tribunal, por boca del abogado general Gerhard REISCHL en sus conclusiones en el asunto 64/80, presentadas el 29 de enero de 1980 (55), para quien la no aplicación de las Declaraciones Comunes a uno de los casos en ellas previsto no puede ser susceptible de un recurso en anulación o en carencia.

Por ello, somos de la opinión que las Declaraciones Comunes no tienen fuerza jurídica vinculante, no son coercitivas (56), sino un compromiso de naturaleza política, lo cual en la Declaración de 1982 está muy claro en la intención de sus firmantes, habiéndose dicho en los discursos solemnes en el momento de su firma, que constituía «una especie de código de buena conducta del ejercicio de nuestros poderes presupuestarios respectivos (57)». No obstante, el significado y el valor político de la misma es muy importante, habiendo permitido poner en claro puntos hasta entonces sujetos a constantes reivindicaciones y posturas unilaterales enfrentadas y cortado con la audacia jurídica que en su interpretación permitía la ambigüedad del artículo 203 y que, con la instauración de este «triálogo» permanente y con las obligaciones políticas que con él han contraído las Instituciones firmantes, es ahora imposible (58).

Se puede argumentar que los caracteres e intenciones de este procedimiento específico de concertación le hacen encontrarse en una situación de inferioridad frente a las disposiciones y la letra de los Tratados que, evidentemente, no derogán, sino que interpretan, permitiendo su incumplimiento dado su carácter no coercitivo, habiendo sido tal vez preferible que esta interpretación, o mejor desarrollo del artículo 203, se hubiera hecho en el seno de los Reglamentos Financieros (59); pero también es cierto que esta Declaración supone un alto grado de compromiso político y moral de los firmantes, pudiendo pensarse, de una manera pragmática, que es el máximo acuerdo posible alcanzable entre las Instituciones en el momento actual de la vida de la Comunidad, como la práctica puede confirmar dado el elevado grado de cumplimiento con respecto a lo previsto en esta Declaración Común hasta ahora alcanzado (60), como de hecho puede argumentarse contemplando que se está en trance de continuar por esta

---

VERGES, autores del volumen 9 del libro ya citado: *Le droit de la Communauté Economique Européenne*, Bruxelles, 1979, p. 357.

(55) CJCE: asunto 64/808. F. Giuffrida y G. Campogrande c. Consell, sentencia del 26 de febrero de 1981. Rec. 1981-2, pp. 713-715.

(56) A este respecto, sobre su naturaleza jurídica, véase GLAESNER, Hans-Joachim: «Das Konzertierungsverfahren zwischen Rat und Europäischen Parlament», en *Institut für Europäische Politik*, Integration 1/81, pp. 22-27.

(57) Frase del discurso del Presidente del Consejo en funciones, Leo TINDEMANS, Ministro belga de Asuntos Exteriores, recogida en el BCE, 1982, núm. 6, p. 9.

(58) DANKERT, Pieter: «The joint declaration by the Community institutions of 30 June 1982 on the Community budgetary procedure», en *CMLR*, 1983, núm. 4, pp. 711-712.

(59) Y las tres Instituciones eran conscientes de ello cuando incluyeron en el apartado IV.4 de la Declaración Común una mención expresa a la necesidad de que parte de estos problemas deberfan regularse «en el seno de la actual revisión del Reglamento Financiero».

(60) Véase el repaso a la aplicación del acuerdo hecho (a la altura del mes de julio de 1983), por Daniel STRASSER en: «Le budget 1983...», op. cit., pp. 320-327.



via como técnica e instrumento adecuado en el ejercicio de sus poderes presupuestarios por parte de las Instituciones (61).

#### IV. PROBLEMAS POLITICO-JURIDICOS PRINCIPALES

##### 1. La Tasa de Aumento Máximo (T.A.M.): su fijación y características.

Hasta aquí se ha visto como los G.N.O. tienen una razón de ser existencialista frente a los G.O., la de permitir al Parlamento tener la última palabra sobre un cierto número de gastos, pero sin alterar el desequilibrio en favor de los G.O., sobre los que decide el Consejo y que «dimanan obligatoriamente del Tratado o de actos dictados en virtud del mismo»; esto es, que suponen una obligación jurídica surgida en favor de un tercero y que proceden de un compromiso adquirido por el Consejo o la Comisión como detentadores del monopolio legislativo en la Comunidad.

Por otro lado, los dos T.M.D.P. tenían claramente entre sus propósitos el de paliar esa ausencia de competencia legislativa del Parlamento, concediéndole en el terreno presupuestario otras atribuciones típicas de un Parlamento, siempre y cuando esas atribuciones no supusieran una alteración del marco de competencias y principios en materia presupuestaria artibuido a cada Institución y se ajustaran al limitado alcance que su sistema de ingresos establece (art. 203-10.º y equivalentes). Y por ello, dado que se le concedía la autoridad en materia de G.N.O., había que evitar que esa autoridad pudiera ser ilimitada, fijando un porcentaje de aumento anual máximo para los mismos, dentro de cuya banda el Parlamento tuviera un margen de manobra autónomo (62), esto es, una Tasa de Aumento Máximo (T.A.M.), cuyo régimen legal aparece en el apartado 9.º del artículo 203 (63) y que plantea en el tema de la distinción entre G.O. y G.N.O. una importante serie de interrogantes y problemas, como veremos a continuación.

Esta T.A.M. se aplica al conjunto de los G.N.O., de manera anual y en relación a los gastos de la misma naturaleza del ejercicio en curso (párrafo primero), siendo la Comisión quien la comunica antes del uno de mayo al resto de las Instituciones, quienes deben respetarla en el curso del procedimiento presupuestario (párrafo tercero).

---

(61) Resolución del Parlamento Europeo del 14 de diciembre de 1983 sobre el proyecto de Segunda Declaración Común del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre el procedimiento de concertación (JOCE, C 10 del 16-1-84, pp. 32-35), preparado por la Comisión (COM(81), 816 final).

(62) Constituyendo paradójicamente, un mecanismo original que, en el interior de los Estados no está concedido a sus Parlamentos, quienes pueden crear ingresos y enmendar o rechazar el presupuesto, pero no aumentar una parte de los gastos dentro de un margen donde se le concede autonomía; debiendo entenderse esto en base a los argumentos hasta aquí manejados. Véase STRASSER, Daniel: «Les Finances...», op. cit., p. 75.

(63) Ha de hacerse notar que, en la redacción del 203 del Primer TMDP de 1970, este apartado era el 8.º, siendo su régimen, por lo demás, idéntico al actual 203-9.º. Véase ISAAC, Guy: «La rénovation...», op. cit., RTDE, 1977, núm. 4, pp. 756-764.

En cuanto a su fijación es también la Comisión quien, después de haber consultado al Comité de Política Económica (64), la **constata**, atendiendo a los siguientes tres baremos de naturaleza estadística y donde el margen de apreciación de la Comisión es prácticamente inexistente, limitándose a su simple constatación (65): la evolución del P.N.B. en volumen en la Comunidad, la variación media de los presupuestos de los Estados Miembros y la evolución del coste de la vida en el curso del último ejercicio (párrafo segundo).

El problema con el que la Comisión se encontró con estos tres indicadores o baremos fue el de definir el método más aceptable para calcular la tasa (66). Así, en la preparación del presupuesto de 1975 adoptó como indicadores de valor: el de los gastos de las administraciones centrales para tomar en consideración la variación media de los presupuestos de los Estados Miembros (1), la transformación de la evolución del P.N.B. en volumen en la Comunidad en P.N.B. en valor (2) y la sustitución por el deflactor del P.N.B. del indicador de la evolución del coste de la vida, ya que el consumo privado no es más que una parte del P.N.B. (3). Además, y como el apartado 9.º hablaba de «constatar», la Comisión eligió como modelo de referencia para estos tres indicadores el correspondiente al ejercicio n-2 del año correspondiente, por cuanto, con él, se podía basar en estimaciones precisas y no en datos de previsión.

Con este método, la Comisión constató para 1975 la siguiente T.A.M., de acuerdo con estos cálculos: evolución del volumen del P.N.B. = 5,7 %, variación media de los gastos de las administraciones centrales = 15,4 % y deflactor del P.N.B. = 7,7 %, los cuales daban:  $15,4 + 13,8 (67) : 2 = 14,6 \% (68)$ . Habiéndose mantenido con posterioridad este método, las distintas T.A.M. constatadas han sido las siguientes: 15,3 % (para 1976), 17,3 % (1977), 13,6 % (1978), 11,4 % (1979), 13,3 % (1980), 12,2 % (1981), 14,5 % (1982), 11,8 % (1983), 11,6 % (1984) y 8,5 % (1985) (69).

(64) Comité creado por la Decisión 74/122 del Consejo del 18 de febrero (JOCE, L 63 del 5-3-74, p. 21), para contribuir a la coordinación de las políticas económicas a corto plazo y medio plazo de los Estados Miembros y que ha sustituido, ejerciendo todas sus funciones, a los anteriores Comités: de política coyuntural, de política presupuestaria y de política económica a medio plazo.

(65) SACCHETTINI, Antonio: Op. cit., pp. 56-57.

(66) Método que, una vez puesto a punto por la Comisión, debería permanecer invariable, de acuerdo con la Declaración adjunta al apartado 8.º, 2.º párrafo de los artículos 203, 177 y 78, hecho incluir por el Consejo en el acta de la sesión donde se aprobó el TMP de 1970.

(67) 13,8 %, resultante de la siguiente operación:  $105,7 \times 107,7 : \text{P.N.B. en valor}$ .

(68) Sobre este método escogido y el cálculo resultante para el ejercicio de 1975, STRASSER, Daniel: «La nouvelle procédure budgétaire des Communautés Européennes et son application à l'établissement du budget pour l'exercice 1975», en RMC, 1975, núm. 182, pp. 83-84.

(69) La constatación de esta Tasa y los avatares acontecidos en cuanto a ella, pueden seguirse en los artículos anuales de Daniel STRASSER, publicados en la RMC, a saber: «Le budget pour 1976. Bilan d'une procédure. Perspectives pour une nouvelle année» (1976, núm. 192, pp. 10-13). «Le budget 1977. Bilan d'une procédure, perspectives pour une nouvelle année» (1977, núm. 205, pp. 129-131). «Le budget 1978. Bilan d'une procédure, innovations juridiques, perspectives pour une nouvelle année» (1978, núm. 213, pp. 15-17). «Le budget 1979. Bilan d'une procédure Difficultés politiques et juridiques. Perspectives pour une nouvelle année» (1979, núm. 227, pp. 241-249). «Le budget 1980...» (op. cit., pp. 364-368). «Budget 1981...» (op. cit., 285-287). «Budget 1982...» (op. cit., pp. 314-338). «Le budget 1983...» (op. cit., pp. 328-344) y en el BCE, 1983, núm. 4, p. 66 y BCE, 1984, núm. 4, pp. 66-67, respectivamente.

## LÓS GÁSTOS NO OBLIGATORIOS DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO...

Con respecto al alcalde de esta T.A.M., es decir, a qué gastos se aplica, el 203-9.º habla del «conjunto de los G.N.O.», habiéndose planteado la discusión, al menos en origen, de si se aplicaba a los eventuales presupuestos rectificativos y/o suplementarios, o sólo al general y si abarcaba a los créditos de compromiso o también a los créditos de pago.

La primera cuestión es clara, si nos estamos refiriendo al conjunto de los G.N.O. y los presupuestos rectificativos y/o suplementarios son aquéllos que vienen a completar los ingresos y gastos anuales previsibles de la Comunidad (art. 1-1.º del Reglamento General Financiero) en el caso de circunstancias inevitables, excepcionales o imprevistas (ídem 1-5.º) que vengan a modificar aquellas previsiones y que no se conocían en el momento de la aprobación del presupuesto general (70), la T.A.M. debe aplicarse al conjunto de gastos de la Comunidad, incluidos los de estos eventuales presupuestos rectificativos y/o suplementarios, como la totalidad de la doctrina ha admitido (71) y la Declaración Común de 1982 ha afirmado categóricamente en su punto IV-2, diciendo que el respeto de la T.A.M. «se impone al presupuesto anual comprendidos los presupuestos rectificativos y/o suplementarios» y, como muestra de su inclusión en el concepto de «conjunto de los G.N.O.», continúa afirmando que la parte de la T.A.M. que eventualmente no se haya utilizado «queda disponible para su utilización eventual en el cuadro del examen de su proyecto de presupuesto rectificativo y/o suplementario» (72).

Mayor problema se plantea con respecto a la T.A.M. y los créditos disociados para acciones plurianuales que dan lugar a créditos de compromiso y créditos de pago, introducidos por el Reglamento General Financiero en su artículo 1-3.º (73), puesto que, si bien se puede repetir el anterior argumento de que el artículo 203-9.º se refiere «al conjunto de los G.N.O.», sean éstos cubiertos por créditos de pago o por créditos de compromiso (74), no por ello tiene la T.A.M. fijada para los G.N.O. que aplicarse automáticamente a los créditos de compromiso de estas acciones plurianuales, bien que constituya una referencia útil para los mismos (75); con ello queremos decir que, si bien la T.A.M. es común para todos los G.N.O., en aquellas partidas en las que se inscriban créditos disociados la autoridad presupuestaria, dentro del porcentaje máximo de la Tasa, puede fijar un aumento de

(70) STRASSER, Daniel: «Les Finances...», op. cit., p. 113.

(71) Véase SACCHETTINI, Antonio: Op. cit., p. 56.

(72) Así, queda zanjada una cuestión que fue fundamental en el desencadenamiento de la crisis en torno al presupuesto suplementario 1980, núm. 2, en el cual ciertos Estados Miembros negaban que el Parlamento hubiera aprobado regularmente el mismo de acuerdo con el 203-7.º, por haber sobrepasado unilateralmente la T.A.M., mientras que el Parlamento estimaba que lo que había hecho era utilizar la parte de dicha T.A.M. que le quedaba disponible por no haberse empleado en el presupuesto general para 1980. Véase STRASSER, Daniel: «Budget 1981...», op. cit., pp. 309-311 y 563-568.

(73) Sobre el concepto de créditos disociados, véase SACCHETTINI, Antonio: Op. cit., pp. 137-138.

(74) Opinión expresada por Antonio SACCHETTINI: Op. cit., p. 57.

(75) Véase en este sentido la Resolución del Parlamento Europeo del 6 de noviembre de 1980 sobre el proyecto de presupuesto general para 1981, puntos 33 (JOCE, C-313 del 1-12-80, p. 44).

Además, hay que tener en cuenta que esta conexión incluso va más allá, porque para la Comisión la interpretación correcta del 203-9.º debe hacerse sobre el cálculo, para la T.A.M., de los créditos de compromiso, los cuales constituyen el verdadero instrumento presupuestario que permite lanzar

terminado distinto para los créditos de compromiso y para los créditos de pago (76); posibilidad de fijar niveles diferentes que en la Declaración común inscrita en el acta de la sesión del Consejo del 20 y 21 de diciembre de 1977 aparece, llegando las tres instituciones al acuerdo (para el presupuesto de 1978) de que las disposiciones del artículo 203 se aplicarán separadamente a los créditos de compromiso y a los créditos de pago según la evolución de los mismos (77) y cuyo espíritu, a pesar de las reticencias del Parlamento (78) se mantienen en la Declaración Común de 1982 (Apartado III.2.a). Su explicación debe encontrarse en la propia naturaleza de estos créditos disociados, que al estar previstos para acciones plurianuales debe permitirse que, según sus propias previsiones y atendiendo a los montantes de las mismas anualmente autorizados para los distintos pagos, pueda fijarse un nivel distinto de aumento para ellos, bien que siga siendo válida la afirmación del Parlamento de que **constituyen una referencia útil para los mismos** (75).

## 2. La superación de la Tasa de aumento Máximo: El Margen de Manobra del Parlamento y la fijación de una nueva Tasa.

La T.A.M. constatada y comunicada debidamente debe ser respetada a lo largo del procedimiento presupuestario, como afirma el párrafo tercero del 203-9.º, a reserva de lo dispuesto en los párrafos cuarto y quinto del mismo, en los cuales se regula en qué supuestos: mecánicamente (por el procedimiento del M.M.P.) o por acuerdo de las Instituciones (fijando una nueva Tasa), cede el principio del respeto a la T.A.M., viéndose ésta aumentada (79).

Sin embargo, antes de describir ambos supuestos, conviene referirse al significado de la obligación de respetar la T.A.M. por todas las Instituciones (80).

una operación y contraer la obligación jurídica correspondiente. Véase STRASSER, Daniel: «Le budget 1978...», op. cit., pp. 15-18.

(76) Interpretación en la que estamos de acuerdo con Daniel STRASSER. Véase su artículo: «Budget, 1981...», op. cit., p. 292.

(77) Doc. Conseil R/3309/77 (FIN 868) (ATO 137).

(78) Véase la Resolución citada en la nota 75 en su punto 34; así como las del 27 de junio de 1980 sobre el nuevo proyecto de presupuesto general para 1980 en su punto 24 (JOCE, C 187 del 24-7-80, p. 36) y la del 10 de abril de 1981 sobre el diálogo interinstitucional relativo a cuestiones presupuestarias en su punto 6-v (JOCE, C 101 del 4-5-81, p. 108), en las cuales el Parlamento insiste en vincular ambos tipos de créditos.

(79) Artículo 203-9.º, cuarto: «Si, para aquellos otros gastos que los que dimanar obligatoriamente del Tratado o de actos dictados en virtud del mismo, la tasa de aumento que resulta del proyecto de presupuesto establecido por el Consejo es superior a la mitad de la tasa máxima, la Asamblea, en el ejercicio de su derecho de enmienda, puede todavía aumentar el montante total de dichos gastos hasta el límite de la mitad de la tasa máxima.

Artículo 203-9.º, quinto: «Cuando la Asamblea, el Consejo o la Comisión estimen que las actividades de las Comunidades exigen una superación de la tasa establecida según el procedimiento definido en el presente apartado, una nueva tasa puede ser fijada por acuerdo entre el Consejo, decidiendo por mayoría cualificada, y la Asamblea, decidiendo por la mayoría de los miembros que la componen y los tres quintos de los votos emitidos».

(80) Naturalmente, esta obligación incumbe, esencialmente, a las dos Instituciones que detentan la autoridad presupuestaria, pero no por ello deben las otras Instituciones sustraerse a esta obli-

en el curso del procedimiento presupuestario; o, en otras palabras, interpretar en qué momento este respeto debe ser tenido en cuenta: ¿A partir de la presentación del anteproyecto por la Comisión, o con posteridad?, pues de la interpretación que se haga dependerá el que en cada paso en la elaboración del presupuesto (anteproyecto —proyecto— y sucesivas lecturas del mismo por el Consejo y el Parlamento) en que en base a las propuestas de enmiendas y modificaciones resulte un aumento previsible por encima de la T.A.M. constatada, haya que acudir al procedimiento del párrafo quinto del 203-9.º y ponerse las instituciones de acuerdo sobre una nueva T.A.M., con la imposibilidad que ello supondría, entre otras cuestiones, de cumplir con los plazos procesales del 203; o, por el contrario, hasta que el proyecto no es devuelto al Consejo por el Parlamento con las enmiendas en los G.N.O. por él hechas tras su segunda lectura (artículo 203, 4.º y 5.º), no existen auténticas cifras, sino simples previsiones, siendo entonces a partir de ese momento, en el que una institución estime «que las actividades de las Comunidades exigen una superación de la T.A.M.», cuando, si se hace necesario, se acude al procedimiento del 203-9.º, quinto. Esta última es, cremos, la interpretación correcta, puesto que hasta el momento de esa segunda lectura por el Parlamento no existen, propiamente hablando, cifras conocidas y definitivas del proyecto de presupuesto y porque, de seguir la otra interpretación, literal y no funcional, del artículo 203, se estaría condenando a las Instituciones a no poder cumplir e infringir, por tanto, los plazos procedimentales a los que las dos lecturas de cada una de las ramas de la autoridad presupuestaria obligan, para poder cumplir con el principio fundamental de la anualidad presupuestaria (81).

Aparte de esta interpretación sobre el momento en el que se debe comprobar el ajuste de las cifras del proyecto a la T.A.M. constatada, los párrafos cuarto y quinto del 203-9.º prevén los supuestos en los que efectivamente existe, en el curso del procedimiento presupuestario, una superación de la T.A.M. fijada para los G.N.O.

El primer supuesto consagra un mecanismo jurídico original, conocido en la jerga comunitaria con el nombre de Maniobra del Parlamento (M.M.P.) (artículo 203-9.º, cuarto), caracterizado por su automatismo, puesto que si en su proyecto de presupuesto (82) el Consejo presenta para los G.N.O. un porcentaje de aumento superior a la mitad de la T.A.M. constatada, el Parlamento puede automáticamente enmendarla, aumentando estos G.N.O. hasta la mitad de esa T.A.M. (83). Esto quiere decir, explicado en cifras, que, por ejemplo, y como ya sabemos, siendo la última T.A.M. constatada del 8,5 %, si en la presentación del proyecto de presupuesto general para 1984 por el Consejo el aumento de los G.N.O. hubiera sido

---

gación, especialmente en lo que concierne a la elaboración de sus estados de previsión propios. Véase SACCHETTINI, Antonio: *Op. cit.*, pp. 57-58.

(81) Aceptamos así la interpretación funcional hecha por SACCHETTINI, Antonio: *Op. cit.*, p. 60.

(82) Como taxativamente dice el Apartado IV.1 de la Declaración Común de 1982, salvando así algún problema de interpretación que anteriormente existió. Véase la Resolución del Parlamento Europeo del 10 de abril de 1981, ya citada, en su punto 7-1 (JOCE, C 101 del 4-5-81, p. 108), así como SACCHETTINI, Antonio: *Op. cit.*, pp. 62-63.

(83) Tanto para créditos de pago como para créditos de compromiso. Véase STRASSER, Daniel: «Le budget 1979...», *op. cit.*, pp. 243-244.

superior al 4,25 %, pongamos un 6,5 %, automáticamente el Parlamento habría dispuesto de un M.M.P. cifrado en ese 4,25 %, con la que la T.A.M. efectiva habría pasado a ser hasta de un 10,75 % (6,5 + 4,25) (84).

Muchos más problemas en la práctica plantea el segundo supuesto, regulado en el 203-9.º quinto, el de la fijación de una nueva T.A.M. por acuerdo entre el Consejo (por mayoría cualificada) y el Parlamento (por mayoría y 3/5 de los votos emitidos) cuando cualquiera de ellos, o la Comisión estime que las actividades de la Comunidad así lo exigen; supuesto que, además, no es incompatible (teóricamente hablando) con el hecho de que también se supere la T.A.M. sin necesidad de fijación de una nueva, por la vía anterior del M.M.P. (85) y con respecto al cual ha habido divergencias de fondo en cuanto a su interpretación y su incompatibilidad (?) con otros apartados del artículo 203, dando lugar, como veremos, a la grave crisis presupuestaria de 1979.

Este párrafo quinto del 203-9.º en sí mismo plantea un grave problema que ya ISAAC anunciaba en 1977 podría llegar a plantearse (86), cual es que no fuera casi compatible con los plazos estrictos y fechas límites establecidas por el procedimiento presupuestario en los apartados 3.º a 7.º del 203, en el supuesto, claro es, que después de la segunda lectura del Parlamento apareciera como necesaria para las actividades de las Comunidades una nueva T.A.M., para fijar la cual sería necesario un acuerdo entre el Consejo y el Parlamento, quelenes, probablemente, tendrían en ese momento puntos de vista bastantes diferentes que dificultarán, más aún, el llegar a un acuerdo para fijar en un plazo tan limitado la nueva T.A.M. Y ello a pesar de que la posibilidad de acuerdo se flexibilice merced a la ausencia de reglas formales en el 203 sobre ese acuerdo entre las dos ramas de la autoridad presupuestaria, con lo que la expresión de este acuerdo puede darse en la práctica de múltiples formas, puesto que lo que interesa es la consecución de un acuerdo efectivo y no la forma bajo la que se lleve a cabo el mismo, sea una decisión conjunta, dos actos separados, un dictamen de conformidad de una de las dos autoridades a la otra, etc. (87).

Desgraciadamente, y si bien en los primeros ejercicios el mecanismo funcionó, estableciéndose, en los casos en los que se hizo necesaria, una nueva T.A.M. en el mes de diciembre, intermedia entre la pretendida (por la vía de la superación de la primera) por el Parlamento y la T.A.M. inicial (88), los temores expresados por

(84) Naturalmente, esto no significa que el Parlamento sólo tenga margen de manobra si el Consejo fija en su proyecto un aumento superior a la mitad de la T.A.M. para los G.N.O., sino simplemente que entonces el Parlamento tiene como margen de manobra la diferencia entre ese aumento propuesto por el Consejo y el total de la T.A.M., margen de manobra ineludible entre los supuestos generales de los tres primeros párrafos del 203-9.º y diferente de este M.M.P. en sentido estricto, planteado como mecanismo técnico excepcional (y cuyo supuesto no se ha confirmado nunca en la práctica, puesto que el Consejo, para evitar sobrepasar la T.A.M. por esta vía del 203-9.º, cuarto, siempre ha tenido cuidado de que su propuesta de aumento para los G.N.O. fuera inferior a la mitad de la T.A.M., o, en su defecto, aprobando ya, al remitir el proyecto al Parlamento, la nueva T.A.M. que aparezca como necesaria). Véase, con un ejemplo práctico de esta diferencia, STRASSER, Daniel: «Budget 1981...», op. cit., p. 292.

(85) SACCHETTINI, Antonio: Op. cit., p. 59.

(86) ISAAC, Guy: «La rénovation...», op. cit., RTDE, 1977, núm. 4, p. 761.

(87) SACCHETTINI, Antonio: Op. cit., p. 59.

(88) Véase BYWATER, Marlon: «Le conflit budgétaire», en RMC, 1979, núm. 225, p. 102.

Guy ISAAC en 1977 se confirmaron en 1979, estallando una grave crisis presupuestaria centrada en torno a los créditos del F.E.D.E.R., los cuales, teniendo en el proyecto presentado por el Consejo un montante asignado de 620 MECUS, fueron enmendados en primera lectura por el Parlamento de una forma masiva y superando los límites de la T.A.M. hasta 1.100 MECUS, con lo que se hacía palpable, caso de ser aceptadas las enmiendas por el Consejo en su segunda lectura, fijar una nueva T.A.M. Naturalmente, el Consejo no estaba dispuesto a aceptar esas enmiendas, pero en su segunda lectura, el 20 de noviembre de 1978, no consiguió reunir la mayoría cualificada que el 203-5.º a) exige para modificar una enmienda del Parlamento, puesto que Gran Bretaña e Italia votaron a favor de que se aceptaran e Irlanda se abstuvo, con lo cual, existiendo una «minoría de aceptación» o «mayoría invertida», se debía entender que las enmiendas quedaban aceptadas, constituyendo esto un paso en falso que el Parlamento se apresuró a utilizar, pues entendió que, no habiendo podido ser rechazada su enmienda a los créditos del F.E.D.E.R., debía entenderse «tácitamente» que había quedado aceptada una nueva T.A.M. en los términos de aumento fijados por el Parlamento y que si el Consejo estimaba que ello no se podía entender así porque el 203-9.º, quinto, era muy claro en su redacción, exigiendo un acuerdo expreso entre el Consejo y el Parlamento para fijar una nueva T.A.M., el Parlamento alegaba que, a su vez, el Consejo había violado esas disposiciones, puesto que se había negado a entrar en el estudio de si tenía en su interior la mayoría cualificada requerida para ello —ante el veto francés alegando los Acuerdos de Luxemburgo de 1966, por afectar a sus intereses vitales— para poder fijar esa nueva T.A.M. Finalmente, y en el curso de su segunda lectura del proyecto, del 12 al 14 de diciembre, el Parlamento decidió acudir al mecanismo del artículo 203-6.º, final que establece que si en el plazo de 15 días desde la remisión al Parlamento de los resultados de la segunda lectura del Consejo el Parlamento no decide, el presupuesto queda definitivamente aprobado, con lo que, no pronunciándose sobre el proyecto tal y como había quedado tras la segunda lectura del Consejo, en virtud del 203-7.º, se permitió que el Presidente del Parlamento, Mario COLOMBO, pudiera constatar, el 14 de diciembre, que el presupuesto quedaba aprobado, consiguiendo así el Parlamento los resultados por él pretendidos, sin entrar en una interpretación forzada del acuerdo y la forma de reunirlo del 203-9.º, quinto (89).

Ante este hecho consumado por parte del Parlamento (quien encontró apoyo en la Comisión, la cual el 18 de diciembre, admitiendo que en ciertos aspectos la codecisión entre las dos ramas de la autoridad presupuestaria no se había conseguido a lo largo del procedimiento, estimó que el presupuesto había sido adoptado por la autoridad competente y, por tanto, era un «acto existente») (90), el Consejo reaccionó alegando que esta aprobación había sido hecha irregularmente, en base

(89) Una descripción más amplia de estos acontecimientos puede seguirse en: BANGEMANN, Martin: «La procédure budgétaire de 1979: l'équilibre nécessaire de la répartition des pouvoirs entre le Conseil et le Parlement», en RMC, 1979, núm. 226, pp. 178-180; STRASSER, Daniel: «Le budget 1979...», op. cit., pp. 241-248; e ISAAC, Guy: «Les finances communautaires (Année 1978-1er. semestre 1979)», en RTDE, 1980, núm. 2, pp. 326-329.

(90) Véase este argumento expuesto en STRASSER, Daniel: «Le budget 1979...», op. cit., p. 249.

a la no existencia de acuerdo sobre la nueva T.A.M. y que el Parlamento, escudándose en el 203, 6.º y 7.º, no podía eludir su responsabilidad sobre el aspecto anterior, puesto que, en tanto que institución que decide en último lugar en el procedimiento, debería haber tomado las medidas necesarias para que el mismo se conformara a las disposiciones en vigor a lo largo de todo el artículo 203; debiéndose concluir, entonces, que el presupuesto no había sido regularmente aprobado lo cual no significa que dicho acto del Parlamento sea nulo, sino que está viciado jurídicamente y, por tanto, en el terreno de los principios eventualmente sujeto a un contencioso de anulación (91). Esta vía solamente permitía, en los Tratados de Roma, anular los actos del Consejo y de la Comisión (arts. 173 y 146 de los Tratados C.E.E. y C.E.E.A.) y no los del Parlamento, al menos en una interpretación literal, por lo cual, en ese momento el Consejo no se atrevió a acudir a esta vía directa contra el Parlamento y lo que ocurrió fue que tres Estados: Dinamarca, Francia y Gran Bretaña, entendiendo que el presupuesto no había sido votado y, por tanto, aprobado, por falta de acuerdo sobre el mismo entre el Consejo y el Parlamento, debía entenderse que, al comienzo del ejercicio (1 de enero), los gastos de la Comunidad debían hacerse en el límite de los doceavos provisionales mensuales sobre la base del ejercicio anterior, en los términos del artículo 204 del Tratado de la C.E.E. y equivalentes, como en efecto hicieron esos tres Estados; lo que obligó a la Comisión, el 23 de enero, a solicitar formalmente de esos tres Estados que sus desembolsos los hicieran sobre la base del presupuesto aprobado por el Parlamento, so pena de, en base al artículo 169 del Tratado C.E.E. y equivalentes, iniciar un recurso por infracción contra ellos. No fue necesario continuar por esta vía, afortunadamente, porque se llegó a una solución global para la crisis con la aprobación, el 25 de abril, del presupuesto rectificativo y suplementario núm. 1 de 1979 (92), en el que se reducían en parte los créditos del F.E.D.E.R. (en 155 MECUS), inscribiendo, por contra, 200 MECUS bajo la forma de bonificaciones de intereses en Irlanda e Italia en el marco del Sistema Monetario Europeo (93).

Es indudable, de las dos posturas contradictorias hasta aquí expuestas, que tanto el Parlamento como el Consejo se apoyaban para mantener sus posiciones en sendas interpretaciones de distintos apartados del artículo 203, habiéndose así creado un enredo jurídico en el que estamos de acuerdo con Guy ISAAC, cuando estima que el mismo resultó de la heterogeneidad del contenido del artículo 203

(91) Estos argumentos han sido agudamente puestos de relieve desde el punto de vista doctrinal por Antonio SACCHETTINI: *Op. cit.*, pp. 60-62.

(92) Aunque en este proceso, al término de la sesión del Consejo del 22 de marzo, se inscribió en su acta una Declaración de 8 delegaciones, comprometiéndose a aplicarla en el futuro en el marco del procedimiento presupuestario (*doc. Conseil 5762/79, Pres. 31*), tendente a fijar, con la mayor precisión posible, los poderes conjuntos con el Parlamento en lo que respecta al voto de las enmiendas de éste y a la fijación de una nueva T.A.M., para evitar que en el futuro pudieran volver a aparecer posiciones contradictorias entre las autoridades presupuestarias y los distintos apartados del 203. De una manera muy sintética (ver ISAAC, Guy: «Les finances...», *op. cit.*, pp. 333-334), en lo esencial, el Consejo se comprometía a no remitir en el futuro al Parlamento el proyecto de presupuesto tras su segunda lectura, incluyendo enmiendas cuyo total superara la T.A.M., a menos que el Consejo hubiera conseguido llegar a un acuerdo para modificarla y fijar una nueva.

(93) JOCE, L 124 del 21-5-79. Un análisis de su elaboración y aprobación en STRASSER, Daniel: «Le budget 1979...», *op. cit.*, pp. 252-253.



y del hecho de que en el mismo existen dos grupos de disposiciones incompatibles entre sí: por un lado, las de los apartados 3.º y 7.º, que intentan, de la manera más armoniosa y racional posible, que la codecisión y el diálogo entre las dos autoridades exista a lo largo de las distintas etapas presupuestarias; y de otro lado, las disposiciones del apartado 9.º, que responden a unas perspectivas diferentes (94), las de limitar las posibilidades que al Parlamento se le conceden como autoridad presupuestaria para los G.N.O. a un tope máximo que evite una expansión excesiva de estos gastos no querida ni por el Consejo ni por los propios Tratados de Roma. Más aún, esta heterogeneidad y concepción diferentes hacen irreconciliables la aplicación de las disposiciones del 203-9.º sobre fijación de una nueva T.A.M., cuando no hay acuerdo entre el Consejo y el Parlamento (como en 1979), con el 203-6.º, el cual «instaura un proceso matemático e irresistible» de quince días. En base a ello, el Parlamento, mediante el subterfugio de no pronunciarse sobre el proyecto del Consejo, que no había conseguido reunir en sus deliberaciones la mayoría suficiente, hizo que por esta vía del 203-6.º automáticamente quedara aprobado el presupuesto.

Por ello, frente a la anterior postura de Antonio SACCHETTINI sobre la obligación que el Parlamento tenía de haber posibilitado la adopción de una decisión sobre la base del 203-9.º, nos parece evidente que el Parlamento, bien que desconociera, actuando como actuó, el espíritu del 203, no violó su letra y que, por tanto, el procedimiento desarrollado no fue, formalmente hablando, irregular (95).

Para concluir esta prolija descripción, el problema planteado con toda su crudeza en 1979 no tenía una solución aparente más que en el respeto del espíritu del 203 en su globalidad, esto es, que las dos autoridades deben ejercer en el terreno presupuestario una **codecisión**, siendo, por tanto, inevitable la constante consecución de compromisos y acuerdos políticos. En este sentido, una vez más, la Declaración de 1982 es el instrumento más perfeccionado que las Instituciones han podido darse para, en este espíritu de consenso y colaboración, evitar que un problema como el de 1979 vuelva a repetirse, superando por supuesto soluciones unilaterales como la de la Declaración del Consejo del 22 de marzo de 1979 que hemos visto. Así, en su Apartado III.2.a, la Declaración interpreta extensivamente los preceptos del 203 y establece que cuando en el curso del procedimiento presupuestario parezca necesario fijar de común acuerdo una nueva T.A.M. (luego es mucho más flexible que la interpretación dominante hasta 1982 sobre el momento en el cual aparece como necesario, el de la segunda lectura del Parlamento), los Presidentes del Parlamento, del Consejo y de la Comisión se reunirán inmediatamente, haciendo (III.2.b) todos los esfuerzos necesarios para llegar al acuerdo final de ambas Instituciones antes del fin de año, para poder así acabar el procedimiento presupuestario y, excepcionalmente (III.3), antes del fin del mes de ene-

(94) Incluso con un distinto origen en cuanto a la iniciativa de su introducción en el 203: los apartados 3.º a 7.º aparecen en las propuestas de la Comisión del 30 de octubre de 1969 (Doc. COM [69] 1020, P. E. Doc. séance núm. 147/69-70); y el 9.º en un comunicado del Consejo al término de su 102ª sesión del 7 de febrero de 1970 (recogido en *Parlement Européen: «Les ressources...»*, op. cit., 157-158).

(95) ISAAC, Guy: «Les finances...», op. cit., pp. 329-331.

ro (96), fijando esta nueva Tasa acordando el nivel de los G.N.O. al que el presupuesto se aprobará (III.4) (97).

## V. CONSIDERACIONES FINALES

Con lo que hasta aquí dicho, puede afirmarse que esta categoría de G.N.O., introducida en los T.M.D.P. de 1970 y de 1975, y que en los últimos ejercicios financieros ha venido impregnando todo el acontecer de la Comunidad, no ya sólo desde un punto de vista presupuestario, sino general, se encuentra con un serio problema de calificación, inevitable en tanto que la redacción del artículo 203 era deliberadamente ambigua, dando lugar a concepciones y clasificaciones radicalmente distintas según la Institución de que se trate y fruto de criterios políticos más que jurídicos (98), encontrándose la raíz del problema en el hecho de que estos G.N.O. tienen una razón de ser puramente «existencialista»: la de oponerse a aquellos otros Gastos en los que la última palabra, el poder de decisión, en suma, lo tiene el Consejo (99); aún cuando esa su ambigüedad «existencialista» sea, tal vez, la única posibilidad de que los Estados, a través del Consejo, cedan una parcela de su autoridad presupuestaria, y no de una manera directa y frontal, que encontraría serios problemas de aceptación e incluso de efectividad en el actual estado de evolución de las Comunidades Europeas y su relación con el concepto de la soberanía del Estado y hasta donde estos Estados están dispuestos a hacer dejación expresa de la misma.

Sin embargo, hay que ser conscientes de que esta categoría de G.N.O., a través de la que el Parlamento ejerce de manera fundamental su «status» de autoridad presupuestaria, no puede servir para provocar la ruptura, cuantitativamente hablando (100), de la preponderancia del Consejo (y, por tanto, de los Estados) como

(96) Pues, lógicamente, así se podía aprobar el presupuesto ordinario sin necesidad de acudir al régimen de doceavos provisionales del artículo 204, cuya primera entrega vence al término del mes de enero siguiente.

(97) Un comentario más amplio sobre las soluciones de este Apartado III y su aplicación práctica, puede seguirse en: DEWOST, Jean-Louis y LEPOIVRE, Marc: *Op. cit.*, pp. 520-522; y en STRASSER, Daniel: «Le budget 1983...», *op. cit.*, pp. 321-322, respectivamente.

(98) Ambigüedad y contradicción en cuanto a la calificación de un gasto como G.O. o como G.N.O., que debe ponerse necesariamente en relación con la teoría general de las calificaciones en Derecho Internacional Público y con las diferentes soluciones sobre toda calificación según el órgano estatal o internacional que tenga la capacidad de interpretar y decidir sobre ella; teoría general a la cual se ajusta este tema de la clasificación en las Comunidades Europeas de los G.O. y de los G.N.O. Véase SALMON, Jean J. A.: «Quelques observations sur la qualification en Droit International Public», en Méli. Fernand DEHOUSSE, vol. I: *Les progrès du droit des gens*, ed. Fernand Nathan (París) y Labor (Bruxelles), 1979, pp. 97-105.

(99) ISAAC, Guy: «La rénovation...», *op. cit.*, RTDE, 1977, núm. 4, pp. 755-756.

(100) Y eso sin referirnos a los aspectos cualitativos, donde el monopolio legislativo del Consejo se traduce, en el terreno presupuestario, en la necesidad de la existencia de un acto reglamentario de base previo para poder inscribir un crédito en una línea presupuestaria, como las tres Instituciones han reconocido en el punto IV.3.c, primero de la Declaración Común de 1982, acabando así con serios conflictos que con anterioridad se habían desencadenado. Véase SACCHETTINI, Antonio: *Op. cit.*, pp. 164-179.

autoridad presupuestaria comunitaria, como se puede comprobar por las cifras transcritas en el Anexo Incluido, las cuales, además, nos muestran cómo la combinación de la clasificación de Gastos hecha en la Declaración Común de 1982, junto con el tope que el agotamiento de los recursos comunitarios impone en la actualidad a la expansión de los gastos (101), hace imposible el que este equilibrio se pueda ver alterado y que los G.N.O. y con ellos la autoridad presupuestaria del Parlamento aumenten mucho más de lo que en la actualidad representan, en torno al 25 % del total de gastos.

Finalmente, hay que concluir que todos estos problemas y crisis, dada la división (?) de poderes actual en la Comunidad y la propia naturaleza jurídica de la misma, sólo pueden resolverse desde una óptica de concertación y diálogo Inter-institucional, cuya culminación es la Declaración Común de 1982, la cual, aún cuando no tenga naturaleza jurídica obligatoria, si supone el cauce más idóneo para resolver estos problemas presupuestarios que la redacción del artículo 203 y equivalentes ha dejado sin resolver y abiertos a un gran número de posibles conflictos. Por ello, y partiendo de la opinión de que en todo organismo jurídico (interno o internacional) deben emplearse los instrumentos más adecuados a su naturaleza y razón de ser, parece adecuado el defender, con las imperfecciones que el mismo sistema entraña, la aplicación de un instrumento flexible y ajurídico (en un sentido formal estricto) como el de la Declaración común en la resolución de todos los conflictos presupuestarios que como los aquí estudiados referentes a los G.N.O., se lleguen a presentar, como expresión del más alto grado de compromiso que en el estadio actual de la evolución de las Comunidades se puede conseguir.

---

(101) Incluso, para 1985 se prevé, con el actual sistema de recursos, un déficit de aproximadamente 2.000 MECUS. Sobre el tema, ISAAC, Guy: *Ressources financières et Intégration communautaire: un deuxième round*, ponencia presentada en las I Jornadas Europeas de Pascua organizadas por el Patronat Catalá pro Europa y celebradas en Calella de Palafrugell el 24 y 25 de abril de 1984, sobre: *El financiamiento de las Comunitats Europees* (aún no publicado).

## ANEXO

**GASTOS NO OBLIGATORIOS INCLUIDOS EN EL PRESUPUESTO DESDE EL EJERCICIO DE 1979 Y SU PORCENTAJE CON RELACION A LA TOTALIDAD DE LOS GASTOS COMUNITARIOS (1)**

| Años | Gastos totales | G.N.O.        | % G.N.O.    |
|------|----------------|---------------|-------------|
| 1979 | 14.446.993.870 | 2.431.926.870 | 16,83 %     |
| 1980 | 16.182.497.261 | 2.926.000.761 | 18,08 %     |
| 1981 | 19.327.630.620 | 3.077.830.809 | 15,92 % (2) |
| 1982 | 21.984.441.540 | 4.393.685.320 | 19,99 %     |
| 1983 | 25.061.093.474 | 6.347.604.668 | 25,32 %     |
| 1984 | 25.361.461.363 | 6.929.637.350 | 27,32 %     |

NOTA.—Las columnas se han establecido a partir de las cifras correspondientes a los créditos de pago.

(1) Se ha tomado como primer ejercicio el de 1979, porque en el mismo fue modificado el Reglamento creador del F.E.D.E.R. 724/75, de 18 de marzo ((JOCE, L 73 del 21 de marzo) por el Reglamento 214/79 del 6 de febrero (JOCE, L 35 del 9 de febrero), el cual resolvió el problema de estos gastos regionales que hasta entonces el Consejo consideraba como G.O., dado que en el Reglamento 725/75, del 18 de marzo (JOCE, L 73 del 21 de marzo) se fijaba el montante asignado al F.E.D.E.R. para los tres ejercicios siguientes en 1.300.000.000 de ECUs, por lo que para evitar choques frontales con el Parlamento (que los consideraba G.N.O.), venían figurando como «provisionalmente no clasificados».

(2) Hay que tener en cuenta para explicar parcialmente esta brusca disminución en 1981, entre otros factores, el hecho de la inclusión en el Título V, en el Capítulo 5.8, en virtud del Reglamento 2744/80, del 27 de octubre (JOCE, L 284 del 29 de octubre), de un crédito hasta entonces no existente de 855.000.000 de ECUs para pagar el denominado «cheque británico» en virtud de los Acuerdos de Luxemburgo del 30 de mayo, naturalmente catalogado como G.O. y que en las previsiones para el establecimiento del presupuesto hechas por la Comisión, de la fijación por ella del anteproyecto y de la Tasa de Aumento Máximo de los G.N.O., no pudo ser tenido en cuenta por haberse realizado con anterioridad.

Sin la inclusión de esta línea de crédito, el porcentaje de G.N.O. habría subido hasta el 16,66 %. Prueba también de ello es el hecho de que, reajustadas las previsiones de los ejercicios financieros siguientes a esta realidad de la reivindicación británica, ese porcentaje se ha visto en lenta pero continua progresión.

## NON-OBLIGATORY EXPENDITURE IN THE COMMUNITY BUDGET: THE LEGAL REGIME AND THE PROBLEMS RAISED

### ABSTRACT

The distinction between Obligatory and Non-Obligatory Expenditure in the Community budget's lines of credit was introduced by the Treaties on the Modification of Budgetary Provisions of 1970 and 1975 modifying Article 203 (and others of similar import) of the EEC Treaty. Its *raison d'être* is not juridical, but political and institutional in nature; in other words, in the case of certain expenditures (n.o.e), it is the European Parliament, in the last instance, that is empowered to decide on allocating the appropriate credits. In this context, it is therefore the budgetary authority.

Quite apart from other aspects and characteristic features of the Community budget, this concept is clearly original and important enough in itself to merit a separate analysis which, after studying the procedural aspects, goes on to the problems of definition and what is meant by non-obligatory expenditure, and how it is to be applied to the various budgetary appropriations. Both these aspects are shrouded in deliberate ambiguity in the wording of Article 203, which has meant that the recent budgetary history of the Communities has largely centred on this concept and classification, thus leading to a struggle between the Council—with its restrictive interpretation of Article 203—and Parliament—which interprets it as broadly as possible—usually with the support of the Commission.

In addition to these two aspects, the specific problems arising from the setting of the Maximum Rate of Increase and the exceeding of this rate are studied. These problems caused a serious budget crisis in 1979 which in turn gave rise to a number of unsatisfactory solutions.

All this means that there is a guiding idea behind this article which is reflected in all the aspects dealt with—namely, that the concept of n.o.e. implies, as far as the defining, setting and increasing of it are concerned, a constant dialogue between the institutions that will make it possible for agreement to be reached on these points. This dialogue attained its highest degree of institutionalization in the Common Declaration of 30 June 1982, which, apart from its non-binding character, proposes a solution for all the problems outlined in this study, setting up concertation machinery which at the present stage in the development of the Communities seems to be the most viable approach in the search for a solution to these problems.

## LES DÉPENSES FACULTATIVES DU BUDGET COMMUNAUTAIRE: RÉGIME JURIDIQUE ET PROBLÈMES QU'ELLES POSENT

### RÉSUMÉ

La distinction entre dépenses obligatoires et dépenses facultatives à l'intérieur des lignes de crédit du budget communautaire, introduite par les Traités de Modification des Dispositions budgétaires de 1970 et de 1975 modifiant l'article 203 du Traité sur la CEE et les équivalents, a une raison d'être «existentialiste», ou, si l'on préfère, sa nature n'est pas juridique, mais politico-institutionnelle. C'est dire qu'elle permet que pour une série de dépenses (G.N.O.) ce soit le Parlement européen qui décide en dernière instance et fixe le montant de leurs crédits. En définitive il sera pour eux l'autorité budgétaire.

Naturellement, ce concept, en marge des autres aspects et des autres traits caractéristiques du budget communautaire, réunit en lui même une originalité et une importance suffisantes pour faire l'objet d'une analyse individualisée qui, après avoir étudié son processus, se centre sur les problèmes de définition et sur ce qu'on entend par G.N.O. et par son attribution aux différentes lignes budgétaires. Ces deux points sont entourés de l'ambiguïté de la rédaction de l'article 203 qui a obligé la récente histoire budgétaire des Communautés à tourner en grande mesure autour de cette notion et de cette classification et d'une lutte entre le conseil —qui interprétait restrictivement l'article 203— et le Parlement —qui l'interprétait de la manière la plus étendue possible—, ce dernier étant soutenu habituellement par la Commission.

A côté de ces deux aspects, on étudie enfin les problèmes particuliers que posent la fixation de la Taxe d'augmentation maximale et son dépassement et qui ont donné lieu à la grave crise budgétaire de 1979 et aux solutions, qui ne furent pas satisfaisantes, qu'on donnait à celle-ci.

C'est pour toutes ces raisons que cet article à une idée motrice qui transparaît dans tous les points qui y sont traités, celle que l'idée de G.N.O. implique pour sa définition, sa fixation et son augmentation un dialogue constant entre les Institutions qui rende possible l'accord sur ces points. Ce dialogue a trouvé son plus haut degré d'institutionnalisation dans la Déclaration Commune du 30 juin 1982, qui, en marge de sa nature facultative, propose une solution pour tous les problèmes exposés dans cette étude, en instaurant un mécanisme de concertation qui, au moment d'évolution actuel des Communautés, semble le plus viable dans la recherche des solutions de ces problèmes.