

EL RECURSO DE ANULACION CONTRA LA APROBACION DEL PRESUPUESTO PARA 1986 POR EL PARLAMENTO EUROPEO

(Comentario a la Sentencia
del Tribunal de Justicia
de las Comunidades Europeas
de 3 de julio de 1986)

por Antonio CAYON GALIARDO (*)

I. INTRODUCCION

El día 3 de julio de 1986 el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha dictado la primera sentencia que versa íntegramente sobre el Presupuesto de las Comunidades.

Aunque la historia de los conflictos entre las instituciones de la Comunidad en materia de presupuestos es ya larga y mantiene con las armas en la mano tanto al Parlamento como al Consejo, sin embargo, hasta el momento siempre se pudo alcanzar una solución de compromiso que eludió la intervención y el pronunciamiento del Tribunal. Ello nos manifiesta que los problemas y circunstancias que han rodeado la aprobación del Presupuesto para 1986 tienen un especial relieve, y, por esto habrán de ser examinados con detenimiento.

La cuestión se puede centrar en este esquema antes de pasar a un desarrollo más extenso:

El Consejo, juntamente con el Reino Unido, Alemania y Francia ha recurrido ante el Tribunal solicitando la anulación del Presupuesto aprobado por la Presidencia del Parlamento el día 18 de diciembre de 1985, por violación del Tratado.

Los preceptos cuya infracción se invoca son los párrafos 9.º y 7.º del artículo 203 del Tratado de la Comunidad Europea (1).

La resolución o fallo del Tribunal ha sido el siguiente:

(*) Catedrático de Derecho Financiero de la Universidad de Zaragoza.

(1) Los párrafos invocados tienen un contenido que resumimos así: Párrafo 7.º: «Cuando el procedimiento previsto en el presente artículo hubiere concluido, el Presidente de la Asamblea declarará que el presupuesto ha quedado definitivamente aprobado».

Párrafo 9.º: «Cada año se fijará, para los gastos distintos de los que resulten obligatoriamente del Tratado o de los actos adoptados en virtud de éste, un tipo máximo de aumento en relación con los gastos de la misma naturaleza del ejercicio en curso...»

Este tipo máximo lo fijará la Comisión según los índices siguientes: P.I.B. de la Comunidad; variación media de los presupuestos de los Estados miembros; y evolución del coste de vida en el último ejercicio...

«Cuando la Asamblea, el Consejo o la Comisión estimaren que las actividades de las Comunidades requieren que se sobrepase el tipo determinado según el procedimiento establecido (más arriba) ... se podrá fijar un nuevo tipo mediante acuerdo entre el Consejo, por mayoría cualificada, y la Asamblea...»

•1. Se anula el acto del presidente del Parlamento europeo del 18 de diciembre de 1985 confirmando que el presupuesto para 1986 había sido definitivamente acordado.

2. La anulación del acto del presidente del Parlamento europeo de 18 de diciembre de 1985, precitado, no permite discutir la validez de los pagos efectuados ni de los compromisos asumidos, antes del presente fallo, en ejecución del presupuesto para 1986 tal y como se publicó en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas.»

II. EL MARCO DE REFERENCIA DE LA SENTENCIA

Como acabamos de anotar, estamos convencidos del enorme peso que han tenido en esta ocasión las circunstancias en que se desenvuelven las instituciones de la Comunidad y por ello las hemos querido sintetizar en un marco de referencia para cuya construcción nos han sido útiles las intervenciones del representante para asuntos presupuestarios y financieros (Christophersen) de la Comisión, a lo largo del debate presupuestario.

Cuatro cuestiones resaltan con especial relieve.

A) La ampliación de la Comunidad a doce miembros con la adhesión de España y Portugal.

Aunque solo enunciemos algunos aspectos de incidencia presupuestaria no podemos dejar de anotar:

Primero: El impacto que se esperaba como consecuencia de la ampliación en ciertos países miembros les llevó a concertar los Programas Integrados Mediterráneos y a asegurar ciertas perspectivas de neutralización de efectos frente a países terceros (Marruecos, Argelia, etc.) que también podían verse afectados.

Segundo: En cuanto a los ingresos presupuestarios el impacto real de la ampliación era difícil de calcular, pues no sólo los cálculos debían hacerse sobre los efectos directos sino también sobre los inducidos. Así: Tarifa Aduanera común que incluía ahora nuevos territorios, etc. (como ha sucedido en relación con el comercio entre España y los EE.UU.).

Tercero: Ya dentro del ejercicio de 1986 habría de tenerse en cuenta el empobrecimiento de la Comunidad en términos relativos. Así mientras la población crecía en un 18 % el P.I.B. sólo lo haría en un 8 %. El impacto de los nuevos Estados ante las políticas financiadas por el FEDER, FEOGA-Orientación ,F.S.E., etc., puede imaginarse sólo con el hecho de que más de la mitad del Territorio español y todo el de Portugal quedaba incluido en la calificación de zona desfavorecida.

Sin pretender sino cuantificar el coste de la ampliación en términos presupuestarios, éste se había estimado en 1.285.000.000 ECU (2), los cuales no podían repercutirse sobre los nuevos Estados con facilidad, pues, al menos, durante un período transitorio se les había procurado mantener en una posición de neutralidad financiera.

(2) Fuente: Debates parlamentarios, sesión del 11-9-85.

Pues bien, ante estos hechos baste decir que el proyecto que en primera lectura presentó el Consejo al Parlamento no hacía ninguna referencia a la situación que nacería en enero de 1986 de una Comunidad con doce miembros. No es de extrañar que el proyecto fuese objeto de las más duras críticas en el Parlamento, y contribuyese a caldear los ánimos de los diputados.

B) En enero de 1986 comenzaría la vigencia de la Decisión de 7 de mayo de 1985 relativa a los recursos propios de las Comunidades.

Como es sabido la citada Decisión venía a sustituir a la de 21 de abril de 1970 y en lo fundamental a elevar el porcentaje de participación de la Comunidad en el IVA de los Estados miembros hasta el 1,4 % (desde 1970 el techo estaba fijado en el 1 %), con posibilidad de elevar en 1988 hasta el 1,6 % aquella cifra y por acuerdo unánime previo.

La dificultad de obtener esta Decisión ha sido recientemente expresada y analizada (3) y sólo pudo alcanzarse incluso a condición de aceptar el ingreso de España y Portugal (voto de Alemania), hecho que desvela las reticencias del Consejo a aceptar nuevos compromisos financieros para los Estados.

La entrada en vigor de esta Decisión, se pensó, suponría un alivio a las dificultades financieras de la Comunidad que podrían alcanzar unos presupuestos equilibrados, profundizar y ampliar sus políticas y avanzar en la construcción comunitaria.

Sin embargo, muy pronto se desvelaron estas esperanzas como poco fundadas. Durante el mismo año 1985 y al tiempo que se discutía el presupuesto dos hechos vinieron a frustrarlas.

En primer lugar, la crisis del comercio mundial ya suponía una pérdida de ingresos de Aduanas Junto con el incremento de prioridades y beneficios que concede la propia Comunidad, cuando esta situación se acelera por la caída de la cotización del dólar se manifiesta que el coste de ciertos instrumentos u organizaciones de mercado que son el eje de la política agrícola se elevará gravando aún más sobre el presupuesto.

En segundo lugar, la elevación del tipo máximo de participación en el IVA hasta el 1,4 % es meramente nominal, pues la misma Decisión del 7 de mayo lleva en sí una limitación encubierta a esta cifra.

La explicación consiste en la aplicación del mecanismo corrector de aquellas situaciones que puedan calificarse como de «contribuyentes netos».

Para estas situaciones, e inspirándose en la doctrina del «justo retorno», se establece un sistema por el cual los Estados cuyas aportaciones al común superen una proporción sobre los beneficios obtenidos, verán disminuidas sus obligaciones contributivas por el concepto IVA, distribuyéndose entre los demás y por este concepto la parte no exigible de aquél.

Esto supone que tanto Inglaterra como Alemania, beneficiarios del mecanismo, satisfacen porcentajes más bajos que los demás Estados, los cuales al aumentar sus cuotas ven crecer sus porcentajes respectivos, con lo que en el primer año de aplicación sus cifras de contribución se elevan por encima del 1,30 % sobre

(3) «Les avances intergouvernementales au soutien des ressources propres» Hendrik van Lier, R.M.C. 294, 1986.

el IVA, evidenciando que posiblemente en este mismo ejercicio se consuma todo el porcentaje autorizado con lo cual volverán a aparecer de inmediato dificultades presupuestarias.

La incidencia de estos hechos sobre el Presupuesto de 1986 es evidente, pues la continuación de las políticas estructurales se pone en grave peligro por su paralización. Así la política social, regional, etc., limitadas ya en cierta medida por los Estados que han introducido recortes de importancia en sus presupuestos, corren el riesgo de perderse en momentos graves (Investigación), o no iniciarse (Transportes) a pesar de la sentencia que pesa sobre este sector.

Por otro lado, la iniciación, también en 1986, de la llamada «Disciplina presupuestaria», acordada por el Consejo de 1984 y que afecta preferentemente a los gastos en agricultura (que han intentado frenarse evitando la elevación de precios en el sector) amenaza, en algunos casos, con brotes de renacionalización de las intervenciones sectoriales, contravieniéndose así el espíritu comunitario y la letra de los Tratados.

Aparecen así las insolidaridades como lo evidencia el hecho de que la interposición del recurso tenga como intervinientes a Inglaterra, Alemania y Francia (Estados perjudicados por la decisión del Parlamento) y que hayan permanecido en todo momento silenciosos, Italia, Grecia e Irlanda (Países beneficiados por la misma decisión).

Todo ello planteaba en términos presupuestarios la posibilidad de disminuir los gastos hasta el extremo, posición que parecía la inicial del Consejo, o la que decididamente adoptó el Parlamento de garantizar la continuación de las políticas comunitarias y continuar rechazando la aplicación de la doctrina del «justo retorno» por vía de una disminución de recursos y ofrecer como alternativa la de la compensación por la vía de los gastos, confiriendo así al Presupuesto un carácter en mayor medida redistributivo de la riqueza.

Estos hechos contribuyeron a suscitar controversias y ataques en los debates, a resucitar viejos litigios y abonarían también que se desembocase en la situación final ya descrita.

C) La necesidad de liquidar y cumplir con los compromisos contraídos en los anteriores ejercicios.

«El peso del pasado» o «los pecados del pasado» son las expresiones que se han utilizado para definir un importante volumen de gastos ya comprometidos cuya satisfacción no ha podido ser afrontada por la Comunidad.

El origen de estos gastos arranca fundamentalmente de los ejercicios 1984 y 1985 en los que dada la inexistencia de recursos y la necesidad de obtener la aprobación del presupuesto se instrumentalizaron las estimaciones y previsiones iniciales.

La vía técnica fue la infravaloración de los créditos de pago de los «gastos no obligatorios» y el mantenimiento de una importante cifra para créditos de compromiso. Puesto que estos gastos son en buena parte de inversión en estructuras, etc., están presupuestados como créditos disociados (crédito de pago y de compromiso) y permitían así la continuidad de las políticas, asumiendo nuevas obligaciones, aún sin la posibilidad de realizar su pago, por faltar ingresos presupuestarios.

Esta situación va a conocer pronto un límite que vendrá dado al plantearse la ampliación de la Comunidad a dos nuevos Estados, pues si los compromisos por aquellas obligaciones no quedan saldados con anterioridad al transcurso del período de neutralidad financiera, serán estos partícipes en las cargas y no en los beneficios que produjeron.

La absorción de estos compromisos en el presupuesto para 1986 parecía un objetivo deseable de la Comisión desde el momento en que se aprobó la Decisión del 7 de mayo. El Consejo, sin embargo, ha mantenido durante todo el procedimiento presupuestario una actitud ambigua, pues sus declaraciones no se veían apoyadas por sus actos.

El Parlamento, al contrario, siempre estuvo decidido a cumplir con los compromisos y no perjudicar ni el crédito ni el prestigio de la Comunidad tanto frente a sus nuevos miembros como frente a terceros. Levantando así una amenaza grave de bloqueo financiero para algunas políticas y de imposible desatención en otras (Política social, etc.).

D) Aspectos institucionales y políticos de la crisis.

El último de los ejes en que se apoya el conflicto presupuestario que motivará la sentencia precitada afecta a la vertiente institucional de los organismos que se dan cita en el procedimiento presupuestario.

Podemos enumerarlos en este orden:

Primero: La diferente composición política del Consejo en relación con el Parlamento que cuando debaten sobre grandes opciones económicas defienden criterios, muchas veces, distintos (4).

Segundo: En el seno del Consejo, y además de los problemas que afectan, en general, al régimen de toma de decisiones, en materia financiera las diferentes adscripciones políticas según los gobiernos de procedencia hace aún más conflictivo el tema y ello se agrava por las divergencias entre las declaraciones y los actos que las acompañan, pues unas proceden de los Ministros de Asuntos Exteriores y otros de los Ministros de Hacienda (5).

Tercero: También para el Presupuesto de 1986 han incidido cuestiones que lo hacen un caso particular, puesto que, en paralelo al debate presupuestario, se celebraba la discusión sobre la Reforma de los Tratados constitutivos, en la cual las competencias presupuestarias del Parlamento quedaban inalteradas y muy limitados los avances que esta institución lograba en otros ámbitos.

Todo ello, según se desprende de la lectura de los debates parlamentarios, estuvo incidiendo en el ánimo de los diputados que veían desatendidas muchas de sus aspiraciones ante la reforma, y de otra parte una actitud de especial dureza en el Consejo que califican de menosprecio hacia sus poderes presupuestarios.

No es de extrañar que los argumentos esgrimidos por el Parlamento, para defender su decisión de sobrepasar el límite de lo permisible en su poder de autorizar gastos, tengan una naturaleza más política que jurídica y se satisfagan

(4) El actual enfrentamiento entre posiciones de cuño neoliberal y de corte intervencionista estuvo latiendo casi constantemente en los debates entre ambas instituciones.

(5) Así se denuncia en los debates de primera lectura del Parlamento (9 octubre).

mejor imputando ilegalidades cometidas por el Consejo que defendiendo y fundando el propio comportamiento.

Cuarto: En definitiva, que en 1985 tanto el procedimiento previsto en el artículo 203 del Tratado (6) como el procedimiento de concertación paralelo (7), una vez más se muestran ineficaces como cauces para tejer y aunar voluntades procedentes de distintos órganos.

E) Conclusiones.

Evidentemente ha sido amplia la referencia a los problemas que rodearon los acontecimientos que desenvocan en la sentencia mencionada, pero así hemos resumido los razonamientos, antecedentes y hechos que pesaron tanto en las decisiones parlamentarias impugnadas como, seguramente en el ánimo del juez al enjuiciar los hechos y dictar el fallo.

Antes de proceder a un análisis jurídico del mismo veamos una cronología de los hechos, siguiendo el debate parlamentario y ocupándonos solamente de sentar los elementos de hecho que constituyen el presupuesto fáctico del acto impugnado.

III. EL PROCEDIMIENTO PRESUPUESTARIO DURANTE 1985

A) Establecimiento del anteproyecto por la Comisión.

La Comisión, conforme a lo previsto en el artículo 203 del Tratado, fijó el incremento de gastos no obligatorios que debería tenerse en consideración para 1986 en un 7,1 % no sin dejar de reconocer la imposibilidad de que con ese incremento se pudiesen afrontar los compromisos adquiridos en anteriores ejercicios, aunque esta cifra permitiría continuar las políticas comunitarias emprendidas.

B) Aprobación del proyecto por el Consejo.

Ante las cifras presentadas por la Comisión el Consejo decide elaborar un proyecto de presupuesto para el que consumió casi la totalidad del porcentaje que la Comisión había fijado (7,04 y 7,05 %).

Con ello para nada quedaban menoscabados los poderes del Parlamento salvo por el hecho de que el Consejo no tuvo en consideración dos circunstancias que anteriormente hemos comentado: La ampliación de la Comunidad con el ingreso de España y Portugal y los créditos necesarios para hacer frente a los compromisos pendientes de pago.

Las razones, que posteriormente se evidenciarían ante el Parlamento, consistían en que de haber procedido de una manera correcta se hubiese desbordado el porcentaje del 7,1 fijado por la Comisión y ello hubiese requerido proponer al Parlamento un nuevo porcentaje de aumento con el fin de cumplir lo previsto en el Tratado. Pues bien, el Consejo no pudo alcanzar la mayoría requerida (art. 203-9 T.C.E.E. y optó por esta segunda alternativa.

C) Primera lectura por el Parlamento.

(6) Sobre este extremo he expresado mi opinión en mi participación en «Tratado de Derecho Comunitario Europeo», Civitas, 1986, tomo primero.

(7) «La procedure de concertation entre le parlement européen et le Conseil», W. Nicoll, R.M.C., núm. 293, 1986.

El primer examen que hizo el Parlamento del Proyecto recibido se caracteriza por la crudeza de los términos con que se califica al Consejo (en tanto que autor de lo que se llamó «un no-presupuesto para una no-Europa» (resaltando las insuficiencias del mismo).

El Parlamento manifestó en aquel momento con toda firmeza su voluntad de impedir la paralización de las actividades ya emprendidas por la Comunidad y permitir el cumplimiento de los compromisos jurídicos y políticos que se hubiesen asumido, dotando en el Presupuesto créditos en cuantía suficiente. Para ello se invocan principios jurídicos vigentes en el Derecho comunitario y muy especialmente el principio de unidad y universalidad del presupuesto que están recogidos en el artículo 199 del Tratado, precepto en cuya virtud se califica de ilegal la actitud del Consejo.

Bajo estas premisas los actos que concretamente nos interesa destacar de esta fase son:

En primer lugar, el voto en contra de una resolución de rechazar el proyecto remitido por el Consejo. Resolución remitida por el diputado socialista Tomlinson (como primer firmante).

Aunque se expresaron razones de oportunidad para no tomar aquella decisión (8), quizá hubiese sido, en mi opinión, la actitud más razonable en aquellos momentos.

En segundo lugar, el Parlamento al tiempo de examinar y enmendar los gastos no obligatorios desbordó ampliamente los márgenes a los que estrictamente debería haberse ajustado para desenvolverse en los porcentajes fijados por la Comisión y respetados por el Consejo. No obstante, esta postura no le puede ser exigida pues su voluntad de alcanzar unas cifras que pudiesen satisfacer el principio de universalidad impulsaba a buscar un acuerdo con el Consejo sobre un nuevo porcentaje de incremento. Si bien el Parlamento expresó ya sus puntos de vista para no plantear la cuestión de los nuevos y excepcionales gastos de 1986, bajo la regulación del artículo 203 párrafo 9.º del Tratado.

D) Segundo examen del Consejo.

Encontrada la mayoría suficiente el Consejo decidió insertar en el proyecto los gastos o créditos necesarios para cubrir el coste de la ampliación, aunque resultasen insuficientes a juicio del Parlamento y todavía no se afirmase nada sobre otras necesidades de la Comunidad.

A estos efectos y para alcanzar un acuerdo con el Parlamento ofrece elevar el porcentaje de aumento a un 14 % para los créditos de compromiso y a un 20,5 % para los créditos de pago.

E) Segundo examen del Parlamento.

Ante la persistencia del Consejo en desatender las demandas del Parlamento, y manteniendo sus posiciones iniciales se produjeron los siguientes acuerdos:

Primero: Rechazar una segunda oferta verbal presentada por el Consejo (17,02 % créditos de compromiso y 24,46 % créditos de pago).

(8) Las razones pueden encontrarse en los debates celebrados el día 11 de noviembre y atienden preferentemente a cuestiones de prestigio de la Cámara y otras poco precisas.

Segundo: Rehusar una segunda propuesta de rechazo del presupuesto presentado por el Consejo.

Tercero: Proceder a una clasificación unilateral de ciertos gastos como gastos no obligatorios.

Cuarto: Mantener los gastos que se estimaron necesarios expresando su criterio de que por su carácter excepcional no podían enjuiciarse desde el artículo 203-9 del Tratado. (Los porcentajes de incremento quedaban fijados en un 19,5 % en créditos de compromiso y en un 29,7 % en créditos de pago.)

F) Declaración del Presidente del Parlamento.

El día 18 de diciembre, y fundándose en el artículo 203-7 del Tratado, el Presidente declaró el procedimiento concluido y el presupuesto definitivamente aprobado.

G) Posteriormente, y a petición del Reino Unido, una vez presentados diferentes recursos por los Estados miembros se solicitó una orden del Tribunal esclareciendo y fijando la cuantía de los desembolsos que habrían de poner los Estados a disposición de las Comunidades.

Tras este breve repaso por los hechos más significativos del procedimiento presupuestario podemos ya adentrarnos en los temas estrictamente de Derecho que se plantean con ocasión de la sentencia.

IV. REFERENCIA A LAS PRINCIPALES CUESTIONES PLANTEADAS

Aunque la importancia de la sentencia en su valor jurídico no sea excesivo por cuanto no se introducen novedades en la mayor parte de los temas suscitados y resueltos, y sólo en aquellos aspectos exclusivamente relacionados con el presupuesto y concretamente con el artículo 203, tenga especial interés, no dejaremos de mencionar en esta breve nota aquellos otros que si bien ya han quedado resueltos por anteriores pronunciamientos, adquieren algún matiz especial puestos en contacto con la materia financiera.

A efectos de exposición hemos seleccionado cinco temas en los que hemos de centrar nuestra atención.

A) El incremento anual de los gastos no obligatorios. Art. 203-9.

El párrafo 9 del artículo 203 del Tratado CEE —que hemos resumido en la nota 1— tiene su origen en la Reforma de los Tratados de 1970 y aparece como una medida cautelar ante la decisión de 21 de abril de 1970, que al permitir una participación de la Comunidad en los IVA de los Estados miembros hasta el límite del 1 % y ordenar que la fijación de esta cifra se realizaría anualmente en el procedimiento presupuestario, estaba posibilitando a la autoridad presupuestaria a hacer crecer a un ritmo vertiginoso el volumen de los gastos comunes.

Más concretamente, el temor no se encaminaba hacia el Consejo sino hacia el Parlamento y por ello el límite al incremento de gastos de cada ejercicio se refería sólo a los gastos no obligatorios que, aunque en su misma existencia necesitaban cobertura legal por una disposición del Consejo, sin embargo, sus cuantías podían ser objeto de enmienda por el Parlamento.

Cautela, por tanto, frente a la llamada demagogia de los Parlamentos que, nacidos para frenar los gastos de la Corona actúan —cuando comienzan a representar a todas las clases y estamentos sociales— como impulsores de los gastos (9).

La previsión de la norma, confusa y de pésima redacción, desea imponer un criterio objetivo a la limitación al crecimiento de estos gastos y exigir para su desbordamiento, que es el supuesto contemplado para el caso que nos ocupa, el acuerdo del Consejo y el Parlamento.

Sin duda alguna, la cuestión central, en este supuesto, es la determinación del procedimiento para alcanzar el acuerdo, la forma que debe revestir su expresión y, también, los efectos que puede producir su iniciación, dentro del procedimiento presupuestario.

Si se hubiese podido formular alguna conclusión sólidamente fundada en Derecho en el tema de los efectos que pudieran derivarse en cuanto a paralización o suspensión de plazos en el procedimiento regulado en el artículo 203 del Tratado quizá hubiese quedado claramente resuelto el tema principal de la sentencia analizada, pues suspendido el plazo de 15 días para la segunda lectura del Parlamento, el Presidente de la Asamblea no hubiese formulado la declaración que anula el Tribunal, pues ni jurídicamente ni políticamente —como después veremos— hubiese sido necesaria.

En cuanto a la forma en que debe iniciarse el procedimiento y expresarse el acuerdo sólo recordaremos que el Parlamento en su Reglamento interno ha regulado este supuesto, y el Consejo también ha procedido a la regulación de sus manifestaciones en este sentido, exigiendo que han de ser expresas. Regulación que llevó a cabo tras el primer conflicto presupuestario de 1979 en el cual el silencio por falta de mayoría cualificada le llevó a una derrota política ante un Parlamento hábilmente dirigido (10).

Por ello, el Tribunal cuando entiende que existe consenso hasta las cifras aprobadas por el Consejo en segunda lectura y toma éstas como base para que la Comisión ejecute el presupuesto hasta esos límites, lo hace acertadamente y respetando la necesidad de que el acuerdo sea expreso por ambas partes.

Por encima de aquellas cifras ningún consenso existía.

Una última cuestión debe ser aludida en relación con el párrafo 9 del artículo 203. La tesis defendida por el Parlamento (11) consistente en afirmar que el citado precepto no es aplicable a este caso —presupuesto para 1986—, pues los gastos del ejercicio son en su mayor parte (al menos los correspondientes a la ampliación de la Comunidad de carácter excepcional y nuevos, no existiendo precedentes en los del ejercicio anterior. Por ello, el limitar el crecimiento de gastos para 1986 por comparación con 1985 no es conforme con el espíritu ni con la letra (el Tratado se refiere a los «gastos de la misma naturaleza») del precepto.

(9) Sobre este tema en el Derecho español véase la obra de A. Rodríguez Bereijo: «Limitación de la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria en el Derecho positivo español», *Rev. F.D.U.M.*, vol. 12, 1968, núm. 33.

(10) Esta situación es recordada por el Abogado General, G. Federico Mancini, en sus CONCLUSIONES.

(11) Esta posición aparece formulada en los debates en primera lectura, es decir, con anterioridad a la aparición del conflicto y del recurso. (Debate celebrado el día 9 de octubre de 1985.)

A nuestro juicio el razonamiento es correcto pero no impide la aplicación total del precepto, sino de parte del mismo, pues una vez desbordado el porcentaje fijado por la Comisión (7,1 %) lo único que se exige para aumentar los gastos del ejercicio siguiente es el acuerdo entre el Consejo y el Parlamento sobre una cifra y tomado expresamente. La comparación de los gastos del ejercicio en curso y los que se proyectan no guarda ya ninguna lógica interna, como ocurre cuando la cifra la fija la Comisión al comienzo del debate presupuestario.

Estamos por tanto plenamente de acuerdo con el Tribunal al desatender el importante argumento de la Asamblea.

En nuestra opinión la utilización que hace el Tribunal de las Comunidades del precepto aludido es perfectamente válida en todas las ocasiones en que lo invoca para fundar su fallo.

B) La declaración del Presidente de la Asamblea de considerar el procedimiento de discusión concluido y el presupuesto definitivamente aprobado. Artículo 203-7.

Este acto configura el núcleo central de la sentencia, pues es el acto que se declara nulo por el Tribunal, en cuya virtud se resuelven las demás cuestiones.

El principio de separación de las instituciones comunitarias y la misma forma en que se establecen los plazos de caducidad para las sucesivas lecturas del proyecto de presupuesto, así como la posibilidad de que actúe el silencio de una institución como un acto confirmatorio, hacían necesario un acto expreso con el contenido indicado.

Desde el momento en que se otorgó al Parlamento el haz de facultades presupuestarias de las que goza hoy (1975), se estableció esta competencia en manos de su presidente.

En el supuesto que nos ocupa, el primer problema que se suscita es la posibilidad de que dicho acto sea susceptible de impugnación, pues la posición de la Asamblea consistió en defender que se trataba del acto de un órgano y no de una institución, por lo cual no existía fundamento jurídico para esta pretensión. La conclusión a que llega el Tribunal, tomada del Abogado general, es la de entender que tal declaración la realiza en tanto que órgano de la institución que ostenta la representación de la misma de cara al exterior.

También se deja entrever el tema de ser un acto declarativo y no producir efectos jurídicos en el procedimiento presupuestario, afirmación que no es admisible pues la expresión de esta declaración produce, al menos, la transformación de un proyecto en un presupuesto, ello con independencia de los efectos que este acto puede tener de cara al propio Parlamento y que se desprenden de su reglamento interno.

En mi opinión, lo que en último extremo se defendía con estos argumentos era su inatacabilidad en base a su naturaleza «no jurídica», para ello se le privaba de todo contenido decisorio y de juicio sobre el objeto en el que incidía.

Los argumentos que, en cambio, aprecia el Tribunal caminan en la dirección opuesta.

El juez comunitario estima que el acto se ha producido en un momento inadecuado pues los hechos que se consideran constatados y que determinan la declaración de aprobación del proyecto, no están acertadamente valorados pues no

constituyen en su conjunto el presupuesto fáctico para entender que el procedimiento haya concluido. Antes bien, la declaración se produce, transcurrido el segundo examen o lectura del proyecto por la Asamblea, pero a falta de un acuerdo con el Consejo sobre el incremento de gastos no obligatorios.

Lo que se desprende de este enjuiciamiento del tema es que el presidente para constatar que el procedimiento ha concluido no puede limitarse a un examen externo de hechos —cómputo de plazos, etc.— sino que tiene una facultad y un deber de valorar y apreciar los mismos a la luz de los tratados y sin llegar a sustituir a otros órganos en sus competencias si puede tomar una decisión adecuada a lo que resulta del proyecto que sea objeto de su examen.

No son pocas ya las opiniones que coinciden en afirmar que no podría, por ejemplo, aprobar un presupuesto con desequilibrio entre sus ingresos y sus gastos (12).

C) La legitimación pasiva del Parlamento. Artículo 173.1.

No vamos a recordar siquiera los argumentos y antecedentes que en dos ocasiones ya se ha suscitado y resuelto este tema con la interpretación histórica y sistemática de las normas aplicables.

Sin embargo, no dejaremos de anotar que en esta ocasión aparecía un nuevo matiz que pudiera tener interés.

Efectivamente, cuando el Tribunal ha aceptado la posibilidad de que el Parlamento ostente legitimación pasiva en un recurso de anulación ha especificado la necesidad de que el acto impugnado sea un acto con efectos jurídicos frente a terceros, en el sentido de crear derechos u obligaciones hacia los mismos.

Esta especificación se pretende hacer valer en este caso alegando que el presupuesto es un acto que no produce efectos de aquella naturaleza, lo que produce en el supuesto que examinamos la ausencia de legitimación pasiva y por tanto la inadmisibilidad del recurso.

También aquí el Tribunal de las Comunidades es certero al señalar que el presupuesto produce, cuando menos, efectos frente a los Estados, en la medida en que se determina exactamente el porcentaje de participación en el IVA de aquellos y, por consiguiente, la cuantía de los desembolsos que los Estados han de hacer a las Comunidades por este concepto.

No podemos entrar ahora en este tema pues desbordaría los límites de este comentario pero en el fondo de esta cuestión late el permanente conflicto de conocer si a través del presupuesto el Parlamento tiene alguna capacidad normativa o carece absolutamente de ella.

En este caso parece afirmarse que al menos puede ser parte integrante de un grupo normativo, necesario para concretar el porcentaje de participación en el IVA vigente en un ejercicio, lo cual no sólo crea derechos y obligaciones para ese ejercicio, sino para cuantas ocasiones, ese grupo normativo haya de ser aplicado (así, fijación del carácter de contribuyente neto, aplicación en futuros ejercicios en que no exista presupuesto votado, etc.).

D) Efectos de la sanción de nulidad de la declaración del presidente.

(12) Por solo citar opiniones ya recogidas en estas notas mencionaremos al Abogado General, F. Mancini y a Hendrik van Lier «Les avances Intergouvernementales...», op. cit., p. 72.

Al acercarse al estudio de este tema de la nulidad de pleno derecho es usual encontrar afirmaciones en gran manera dogmáticas olvidando que las técnicas y las categorías no son, o mejor, no agotan el contenido del Derecho sino que sirven a sus fines últimos.

Así la sanción de nulidad no es meramente una técnica que se resume en una retroacción de efectos de la declaración misma, también se caracteriza por la inexistencia de plazos concretos para su invocación, por la amplitud de la legitimación activa, etc.

Por todo ello nos parece correcto el hecho de no aceptar como una cuestión de principio que todas aquellas vertientes hayan de existir ilimitadamente cuando estamos ante un supuesto de nulidad de pleno derecho.

Este es el criterio que se mantiene en casi todos los ordenamientos jurídicos y asimismo en el Derecho comunitario como lo demuestra la existencia del artículo 174-2 del Tratado CEE, en cuya virtud el Tribunal al declarar la nulidad del acto del presidente aprobando el Presupuesto limita las consecuencias de su declaración, pues con ser grave la infracción no puede provocarse una situación en mayor medida grave que la que pretende resolverse.

Este conflicto de intereses, cuando se produce en el ámbito económico-financiero nos impone una especial sensibilidad hacia los efectos que pueden desprenderse de una decisión, y no por ser los intereses económicos prioritarios respecto de otros sino por tratarse de un derecho de actos en masa y tener una dimensión social estos problemas.

Por otra parte, esta limitación se hace con fundamento en los principios generales del Derecho que juegan así su carácter rector en la aplicación de las normas y en el ejercicio de las facultades discrecionales.

Curiosamente debe señalarse en este punto que el principio de la continuidad de los servicios públicos que tantas veces se invoca para justificar una posición de prioridad de los entes públicos sobre los particulares, aquí actúa en beneficio de estos últimos pues la presencia de la seguridad jurídica y la buena fe en sus relaciones con la Administración no debe conducirles a ser los verdaderamente perjudicados por la sentencia.

Solamente advertir la aparente contradicción que encierra el hecho de que la sentencia no permita cuestionar la validez de lo actuado «en ejecución del Presupuesto 1986 tal y como se publicó en el Diario Oficial»; mientras que la resolución cautelar, que tomó el día 17 de marzo de 1986, autorizaba a la Comisión a ejecutar el presupuesto «Sobre la base del proyecto de presupuesto aprobado en segunda lectura por el Consejo y de las enmiendas decididas por el Parlamento el 12 de diciembre de 1985 que no hayan tenido como efecto aumentar los gastos no obligatorios».

Evidentemente las cifras de cada documento son diferentes. ¿Acaso un exceso, en los gastos realizados en el mes de junio, sobre la base autorizada el día 17 de marzo de 1986, pero menor que la cifra consignada en el presupuesto aprobado por el presidente puede pensarse que tras la sentencia citada es perfectamente legal y válida?

Indudablemente no puede ser éste el sentido que puede darse a la sentencia, la contradicción que hemos reflejado anteriormente es solo superficial y puede

explicarse así: Existen dos períodos diferentes desde el día 1 de enero en que comienza el ejercicio presupuestario y el día 3 de julio de 1986. El primero alcanza hasta el día 17 de marzo en que se adopta la resolución provisional y el segundo desde esta fecha hasta el 3 de julio.

Si bien la medida provisional viene a resolver los límites de gastos que puede realizar la Comisión a partir del 17 de marzo, en cambio nada se dice para la primera parte del año (1 de enero-17 de marzo). Para este período el presupuesto vigente y válido es el que aprobado por la Presidencia el 18 de diciembre de 1985 se había publicado en el Diario Oficial. Por esta razón la declaración contenida en el fallo del Tribunal declara válidos los gastos realizados conforme al presupuesto publicado en el Diario de las Comunidades, pues de esta manera se cubre la validez de los gastos realizados en este período que hubieran podido ser nulos conforme al proyecto aceptado por el Consejo en segunda lectura y enmendado por el Parlamento en el sentido antes transcrito.

E) Las medidas provisionales o cautelares dictadas por el Tribunal el día 17 de marzo de 1986.

A solicitud del Reino Unido y en previsión de que los fondos desembolsados a la Comunidad por los Estados miembros excedieran la cifra que pudiese resultar finalmente obligatoria, el Tribunal dictó la resolución provisional que hemos citado textualmente con anterioridad.

La pretensión del Reino Unido tiene como explicación el deseo de no suscitar nuevos problemas cuando se tratase de regularizar situaciones, especialmente pensamos si el beneficiario mayor fuese el mismo y ello en derivación y como consecuencia del principio o doctrina del justo retorno. Esta situación habría de conocerse con exactitud en el mes de julio, razón por la que el Tribunal se refiere a esta fecha y ha optado por resolver este caso con carácter prioritario.

Por lo demás, el contenido de la medida quedó explicado al exponer el problema del incremento de los gastos no obligatorios.

V. CONCLUSIONES

Realmente el contenido de la sentencia era previsible en cuanto al fin de sus razonamientos, pero las posibilidades de resolución eran variadas y lo importante era construir una solución en Derecho y coherente en las múltiples vertientes en que habría de tener consecuencias (13).

Ahora bien ¿Nos permite ello condenar la actitud del Presidente del Parlamento que ha creado esta situación conflictiva con un comportamiento antijurídico?

Creo que es llegado el momento de dar al César aquello que le corresponde y reconocer, como hace el Abogado General en sus conclusiones, que el comportamiento del Presidente de la Asamblea es una actitud prudente si se tiene la responsabilidad de decidir en aquellos momentos. Para enjuiciar los términos de su decisión basta con recordar el marco en el que se desenvuelve el proce-

[13] Así en enero de 1986 Colette Cova ya advertía y adelantaba el contenido de la sentencia «Nouvelles difficultés budgétaires», R.M.C., núm. 293, 1986.

dimiento presupuestario para 1986, advertir que en el mes de diciembre el Consejo no estaba en condiciones de garantizar la continuación de las negociaciones con el Parlamento a pesar de ser unas cifras no muy importantes las que aún los separaban (entre 200 y 300 millones de ecus), el ambiente de tensión reinante en el Parlamento y las dificultades que hubiesen supuesto para las Comunidades de doce miembros comenzar con un régimen de doceavas partes mensuales de un presupuesto infravalorado y elaborado para solo diez Estados.

Ante esa realidad y las consecuencias que podían derivarse de su declaración, el presidente parece que hizo una opción política. Haber examinado jurídicamente aquella declaración sin ninguna mención a una valoración política creemos que no sería plenamente honesto ni tampoco científico, pues esta perspectiva no está tampoco ausente de la decisión del Tribunal cuando reconoce que los principios de seguridad jurídica y la continuidad de los servicios públicos son bienes jurídicamente protegibles, hasta el extremo en que realmente la sanción que recibe el Parlamento tiene un carácter de reproche jurídico que no se materializa en otras consecuencias.

Lo único que nos preocupa de la actual sentencia es que, por la razón que acabamos de apuntar, el Parlamento pueda en el futuro y por similares razones políticas, siempre atendibles, proceder de la misma forma, pues si bien es cierto que sus consecuencias pueden atacarse de raíz, ello no obsta para desvelar la debilidad de una declaración de nulidad que en nada perjudica al autor del comportamiento considerado ilícito.