

LA DISCIPLINA PRESUPUESTARIA APLICABLE AL CONJUNTO DE LOS GASTOS COMUNITARIOS

por Pascual Juan CUBERO VERMURIE (*)

SUMARIO

Sección A. SU ELABORACION Y SU CONTENIDO: I) El acuerdo de Fontainebleau sobre la disciplina presupuestaria del 26 de junio de 1984. II) Las conclusiones del Consejo de 4 de diciembre de 1984 sobre la disciplina presupuestaria.—**Sección B. NATURALEZA Y PERSPECTIVAS DEL CONFLICTO:** I) Un conflicto Interinstitucional de naturaleza esencialmente política. II) Las perspectivas de la aplicación de la disciplina presupuestaria.

Sección A. SU ELABORACION Y SU CONTENIDO

I. El acuerdo de Fontainebleau sobre la disciplina presupuestaria del 26 de junio de 1984

A) Los antecedentes

En previsión del Consejo Europeo del 19 y 20 de marzo de 1984, la Comisión transmitió al Consejo el 29 de febrero dos comunicaciones relativas a la disciplina presupuestaria y a los nuevos recursos propios de la Comunidad (1). En la primera y con el fin de mejorar el desarrollo del procedimiento presupuestario se estableció una fase inicial de concertación entre el Consejo, el Parlamento y la Comisión sobre las estructuras y el volumen del presupuesto comunitario para el ejercicio siguiente antes del inicio del procedimiento presupuestario propiamente dicho. En ella se propone que el incremento de los gastos agrícolas no sobrepase el de los recursos propios, ya que en caso contrario la cuestión sería trasladada a una sesión especial del Consejo de Ministros de Finanzas y de Agricultura. El 6 de marzo de 1984, la Comisión hizo una comunicación al Consejo sobre la disciplina presupuestaria (2), en la cuál indica que la obligación de disciplina que

(*) Abogado. Diplomado en Estudios Superiores Europeos (D.E.S.E.) por la Universidad de Nancy. Antiguo Stagloire del Parlamento Europeo. Stagloire en el Servicio Jurídico de la Comisión de las Comunidades Europeas.

se impone tanto a la comunidad como a sus Estados miembros tiene un carácter general. Así pues, para la Comisión una óptima utilización de los recursos comunitarios dependerá de una gestión rigurosa del conjunto del presupuesto en función de previsiones y de prioridades claramente definidas, basándose en reglas precisas, válidas para todas las categorías de gastos. Por ello, esta disciplina deberá ser establecida de común acuerdo con el Parlamento teniendo en cuenta sus competencias en materia presupuestaria.

Por su parte, el Consejo (3) propone el 18 de mayo varias opciones y soluciones a los problemas de la disciplina presupuestaria en el marco de las orientaciones definidas por el proyecto de conclusiones de la presidencia en el Consejo Europeo de Bruselas:

- I. Fijar, al principio de cada procedimiento presupuestario, un marco de referencia, es decir, un tope máximo de gastos.
- II. Que los gastos netos derivados de los mercados agrícolas, calculados sobre una base trienal, progresen menos que el índice de aumento de la base de los recursos propios.
- III. Comprometerse a respetar durante todo el período del procedimiento presupuestario el índice máximo de aumento.

El Parlamento (4) también adoptó una resolución sobre este tema el 23 de mayo de 1984, en la cual se opone firmemente a la pretensión del Consejo de establecer unilateralmente medidas relativas a la disciplina presupuestaria y al financiamiento futuro de la Comunidad. Por otra parte, recuerda que el Consejo se comprometió a colaborar estrechamente con el Parlamento en la primera y segunda modificación de los tratados fundacionales de la Comunidad Europea.

Queda claro, pues, que para el Parlamento toda medida relativa a la disciplina presupuestaria debe ser establecida por las dos ramas de la Autoridad presupuestaria con la participación de la Comisión. El Parlamento advierte ya, implícitamente, con esta resolución, de la posibilidad de un nuevo conflicto entre lo que se ha dado en llamar en el lenguaje comunitario las dos ramas de la Autoridad presupuestaria, si el Consejo persiste en su intención de establecer unilateralmente medidas que podrían afectar a los poderes presupuestarios del Parlamento.

B) El acuerdo de Fontainebleau sobre la disciplina presupuestaria de 26 de junio de 1984 (5)

En este importante acuerdo se resolvieron otros problemas como el de los desequilibrios presupuestarios de la Comunidad; pero lo que aquí nos interesa es el análisis de los principios y orientaciones que se fijaron sobre la disciplina presupuestaria.

El Consejo Europeo estimó que era esencial que las reglas de rigor que ins-

(1) Bulletin C.E., 2, 1984, point 1.2.1. COM (84) 140 Final.

(2) Comunicación de la Comisión al Consejo COM (84) Final/3.

(3) Travaux du groupe ad hoc du Conseil du 18 et 25 mai 1984, Ecofin 70 (7591/74).

(4) Resolución del Parlamento del 23 de mayo de 1984 (7301/84).

(5) Accords de Fontainebleau du 26 juin 1984 (Bulletin C.E. 61984, point 1.1.1.).

piran actualmente la política presupuestaria de cada uno de los Estados miembros se apliquen igualmente al presupuesto de las comunidades. Se expresa el principio según el cual el nivel de los gastos comunitarios será establecido en función de los ingresos disponibles; en cuanto a la disciplina presupuestaria que supone un esfuerzo común de todas las Instituciones en el marco de sus competencias respectivas se establece que se aplicará al conjunto de los gastos presupuestarios.

Todo ello suscita los siguientes comentarios: Es normal que en período de crisis económica, la política de austeridad y de rigor financiero se aplique a los presupuestos de los Estados miembros, pero hay que constatar que el presupuesto comunitario no es comparable al de los Estados nacionales en su evolución, a menos que se desee paralizar definitivamente el estado de la construcción Europea.

La disciplina presupuestaria se aplicará al conjunto de los gastos presupuestarios, lo cual, como se verá más adelante, puede reducir el margen de maniobra (6) que posee el Parlamento en virtud del artículo 203 del tratado CEE y por consiguiente afectar negativamente a sus poderes presupuestarios, rompiendo así el precario equilibrio existente entre las dos ramas de la Autoridad presupuestaria en el seno de la Comunidad.

En su segundo párrafo, el Consejo Europeo invita al Consejo de Ministros a fijar al principio del procedimiento presupuestario un marco de referencia, es decir, el tope máximo de gastos que estime necesarios para financiar las políticas comunitarias durante el siguiente ejercicio y a que los gastos netos derivados de los mercados agrícolas, calculados sobre una base trienal, progresen menos que el índice de aumento de la base de los recursos propios.

Es evidente que el desarrollo de los gastos derivados de la garantía de los mercados agrícolas es la causa principal de la crisis de las finanzas públicas de la Comunidad. En efecto, los gastos del F.E.O.G.A./garantía han sido multiplicados por 3,4 de 1973 a 1982, ciertamente el nuevo régimen de recursos propios de 1970 ha permitido su financiamiento pero su agotamiento ha sido acelerado y ello a pesar de la ausencia del establecimiento de otras políticas comunitarias.

A pesar de todo, la política agrícola común (P.A.C.), con sus tres principios, es una de las mejores realizaciones de la Comunidad y debe ser por ello protegida pero también revisada con el fin de que deje de ser un leviatán financiero. Las decisiones del Consejo del 31 de marzo de 1984 van en ese sentido.

Así pues, el acuerdo de Fontainebleau establece el principio de un control del desarrollo de los gastos agrícolas inferior al ritmo de aumento de los recursos propios. Esta regla razonable y simple será de hecho de aplicación delicada, ya

(6) El Parlamento ha sabido hacerse reconocer un «margen de maniobra», es decir, una cierta suma de la que puede disponer para aumentar los gastos no obligatorios (en adelante G.N.O.). Se trata de un mecanismo sumamente original, característico del derecho presupuestario de la Comunidad. El margen de maniobra del Parlamento es igual en cualquier caso al menos a la mitad del «índice máximo de aumento de los G.N.O.». Calculado por la Comisión según parámetros determinados por el artículo 203(9). Si, por su parte, el Consejo emplea menos de la mitad de este índice, el saldo queda a la libre disposición del Parlamento. El reconocimiento del margen de maniobra al Parlamento puede conducir a que se supere el índice máximo inicial sin que sea necesaria una decisión sobre un nuevo índice. En efecto, si el Consejo utiliza todo el índice máximo, lo cual también es su derecho, si el Parlamento utiliza todo su margen de maniobra, lo cual también es su derecho el índice queda automáticamente rebasado en un 50 % sin que sea preciso una codecisión. (Ver STRASSER, D.: *La Hacienda de Europa*).

que el intentar crear un verdadero automatismo sería extremadamente peligroso. De todas formas, la decisión anual de los precios agrícolas y las medidas que les son conexas serán siempre actos políticos y no decisiones matemáticas.

Por otra parte, el acuerdo de Fontainebleau ignora los otros gastos obligatorios que son de la competencia casi exclusiva del Consejo durante el procedimiento presupuestario: F.E.O.G.A./orientación en parte política pesquera, en parte protocolos financieros con los países mediterráneos, etc...

Varias modalidades especiales serán probablemente establecidas con el fin de equipararlos a los demás gastos, ya que representan 3,67 % de los gastos del presupuesto general. La regla de conducta con la cual el Consejo tiene la intención de dotarse a través de una decisión tomada unilateralmente puede alterar gravemente la aplicación del artículo 203 apartado 9/CEE, ya que excluye la posibilidad de fijar un nuevo tipo de aumento para los G.N.O., como consecuencia de una codecisión del Consejo y del Parlamento al final del procedimiento presupuestario.

La gravedad e importancia de la cuestión queda reflejada por el hecho de que si en el pasado esta regla de conducta que actualmente quiere imponerse el Consejo hubiese sido aplicada, es decir, si nunca hubiese habido un nuevo tipo de aumento de las G.N.O., desde el presupuesto de 1975, hoy la cuantía de estos gastos sería dos veces menos importante con la consiguiente minoración de la cuantía dedicada a los fondos estructurales y la agravación del problema británico.

Por otra parte, en su conjunto, los principios fijados en Fontainebleau conducen a hacer evolucionar los gastos de la Comunidad Europea paralelamente a su P.I.B., por las razones siguientes:

- De una parte, la cuantía del gasto de la garantía de los mercados agrícolas deberá ajustarse al ritmo de aumento de los recursos propios, el cual dependerá cada vez más de los ingresos del I.V.A., que a su vez se desarrollará al mismo ritmo que el P.I.B.
- Por otra, los G.N.O. están limitados por el índice máximo de aumento, el cual a su vez está en función del P.I.B., así como de la variación media del presupuesto de los Estados miembros que se verá probablemente cada vez más influenciada por la política de disciplina presupuestaria seguida por la mayor parte de los gobiernos de los Estados miembros y que se confundirá de esta manera con la evolución del P.I.B.

II. Las conclusiones del Consejo del 4 de diciembre de 1984 sobre la disciplina presupuestaria (7)

Antes de que el Consejo hubiese adoptado sus conclusiones para la puesta en práctica de la disciplina presupuestaria, la Comisión de presupuestos del Parlamento Europeo adoptó el 12 de noviembre de 1984, la resolución del Sr. Dankert sobre la disciplina presupuestaria. Esencialmente la Comisión de presupuestos pide que las decisiones presupuestarias se tomen sobre la base de una verdadera de-

(7) P.E. 94724 del 7 de enero de 1985, doc. 2/1257/84.

cisión común del Parlamento y del Consejo, ya que de todas formas sólo una revisión del artículo 203 del tratado CEE y la derogación de sus disposiciones artificiales podrán permitir un desarrollo normal y constructivo del procedimiento presupuestario.

Por lo tanto, la resolución Dankert es una confirmación de la resolución del Parlamento del 23 de mayo de 1984 según la cual la división entre G.O. y G.N.O. debería ser suprimida. Reitera también su firme oposición a la pretensión de una de las ramas de la autoridad presupuestaria de establecer unilateralmente medidas relativas a la disciplina presupuestaria y reafirma, por su parte, la necesidad de una política presupuestaria racional y rigurosa que sea conforme a las reglas del tratado CEE y a los acuerdos institucionales. La Comisión de presupuestos del Parlamento estima, por consiguiente, que cualquier medida que se tome sobre la disciplina presupuestaria debe ser necesariamente el fruto de un acuerdo entre las dos ramas de la autoridad presupuestaria basado en una proposición de la Comisión y tomada respetando el principio fundamental de la unidad presupuestaria.

Por consiguiente, la autoridad presupuestaria debe fijar a través de una decisión común y al principio del procedimiento presupuestario el marco de referencia que establecerá los límites de los gastos presupuestarios para el ejercicio en cuestión.

Evidentemente estos límites deberán respetar las obligaciones derivadas de la legislación vigente y permitir el desarrollo de las políticas comunitarias vigentes así como de las futuras. Por otra parte, se recuerda que ninguna disposición de la disciplina presupuestaria puede derogar la regla del artículo 203 (9), según la cual un nuevo índice de aumento puede ser fijado para los G.N.O. a través de un acuerdo entre el Consejo y el Parlamento (según las mayorías establecidas en el tratado) cuando las actividades de las comunidades así lo exigen.

El 4 de diciembre de 1984 el Consejo se reunió al margen del Consejo Europeo con el fin de resolver definitivamente el tema de la disciplina presupuestaria. En esta reunión el Consejo llegó a una solución de compromiso que consistía en conservar la formulación de las conclusiones establecidas antes de su encuentro con el Parlamento pero acompañadas de un segundo documento sobre la cooperación entre el Consejo, el Parlamento y la Comisión con vistas a establecer una disciplina presupuestaria común a las tres Instituciones.

En este segundo texto se prevé igualmente que una delegación del Parlamento será invitada a reunirse con el Consejo antes de que este fije el marco de referencia del ejercicio. Por otra parte, la adopción de las conclusiones sobre la disciplina presupuestaria permitió eliminar las reticencias de los Parlamentos alemán y británico en lo referente a los anticipos de los Estados miembros para el presupuesto de 1984. Las reacciones al texto adoptado por el Consejo no se hicieron esperar: El Presidente de la Comisión de Presupuestos del Parlamento estimó que reflejaba una preocupación por asociar el Parlamento al procedimiento pero que, en definitiva, no solucionaba el problema concreto de su aplicación.

Por su parte, el Presidente de la Comisión declaró que no estaba satisfecho de la fórmula adoptada, ya que aunque ésta deja la puerta abierta al diálogo subsiste el peligro de un agravamiento del conflicto y reafirmó que en todo caso los derechos del Parlamento en el tema presupuestario y el derecho de iniciativa de la Comisión debían ser salvaguardados.

Pasemos ahora a analizar las disposiciones más importantes del texto adoptado por el Consejo: en su artículo primero se estipula que el Consejo fija cada año y al comienzo del procedimiento presupuestario un marco de referencia, es decir, un tope máximo de gastos que estima necesario para poder financiar las políticas comunitarias durante el siguiente ejercicio. Sobre esta posibilidad el Parlamento se ha pronunciado repetidamente contra el establecimiento unilateral de un marco de referencia y ha declarado que ello sería contrario al tratado (8). Por su parte, el Parlamento Europeo (9) se ha pronunciado en repetidas ocasiones en favor de un control de los gastos de los sectores agrícolas que presenten unos excedentes estructurales y ha insistido, teniendo en cuenta las reglas fijadas en el tratado, en el hecho de que la determinación de un marco de referencia sólo puede establecerse de una manera concertada entre los dos órganos de la autoridad presupuestaria, es decir, el Consejo y el Parlamento. En el caso contrario, ni la Comisión ni el Parlamento se considerarán vinculados por el marco de referencia así aprobado.

Otra disposición de las conclusiones aprobadas por el Consejo que plantea problemas en las relaciones interinstitucionales es la establecida en el artículo 9, según la cual el Consejo respeta durante todo el procedimiento presupuestario, el índice máximo previsto en el artículo 203 (9) CEE. Obviamente para el Parlamento esta disposición es totalmente contraria al tratado, ya que en virtud del último párrafo del artículo 203 (9) del tratado CEE, si el Parlamento, el Consejo o la Comisión estiman que las actividades de las comunidades exigen sobrepasar el índice máximo de aumento, un nuevo índice puede ser fijado de común acuerdo entre el Consejo y el Parlamento.

Así pues, aunque el Consejo mantenga formalmente esta disposición en el párrafo 3, el procedimiento establecido demuestra un comportamiento presupuestario puramente contable del Consejo que no tiene en cuenta ni las orientaciones presupuestarias iniciales, ni las necesidades económicas y financieras para el desarrollo de la Comunidad.

En definitiva, la disposición fundamental que resume todo el contenido del acto es el artículo 1 párrafo 1, según el cual el Consejo se compromete a fijar cada año y al principio del procedimiento presupuestario, un marco de referencia, es decir, el tope máximo de gastos necesarios para financiar las políticas comunitarias durante el ejercicio siguiente.

Las demás disposiciones de las conclusiones del Consejo constituyen un desarrollo de esta disposición fundamental:

- Los artículos 2, 3, 4 y 5 se refieren específicamente a la fijación del tope máximo de los gastos agrícolas.

(8) Resoluciones del 23 de mayo de 1984, del 15 de noviembre de 1984 sobre la disciplina presupuestaria.

(9) El Parlamento siempre ha señalado su oposición a cualquier tope de los gastos que se estableciera por vía reglamentaria, lo cual no excluye los errores, como a propósito del reglamento relativo a la dotación del F.E.O.G.A./orientación. Así, en una resolución sobre los aspectos presupuestarios de este texto, el Parlamento confirma su oposición y en una resolución sobre aspectos agrícolas, apoya la idea de una determinación de un tope quinquenal (J.O.C.E. núm. C 6 de 8 de enero de 1979, p. 76).

- El artículo 6 precisa que el marco de referencia se impone al Consejo/legislador y al Consejo/Autoridad presupuestaria; aunque puede, no obstante, ser modificado después de la decisión inicial de fijación del mismo.
- Los artículos 7 y 8 prevén un mecanismo de preaviso en el caso de que se sobrepasen los límites establecidos.
- El artículo 9 prescribe el comportamiento del Consejo en el transcurso del procedimiento presupuestario.
- Los artículos 10 y 11 son artículos de procedimiento.

En definitiva, se pueden destacar tres puntos esenciales de las conclusiones del Consejo:

- El establecimiento de un marco de referencia antes del inicio del procedimiento presupuestario.
- Un aumento de los gastos de la P.A.C. inferior al de los recursos propios.
- El respeto del índice máximo durante el procedimiento presupuestario.

Se trata, pues, de una acción unilateral del Consejo en cuya elaboración la Comisión ha sido llamada a participar pero en la cual el Parlamento ha quedado al margen. Las disposiciones esenciales del acto parecen indicar un cambio fundamental en la actitud del Consejo relativa a la creación y a la definición de las políticas y acciones comunitarias.

Hasta ahora, el Consejo decidía del principio y de la amplitud de estas políticas en función del interés de la Comunidad apreciado casuísticamente. Seguidamente el presupuesto reflejaba las consecuencias de estas decisiones sobre las políticas a desarrollar en términos de previsiones de gastos. Sin embargo, hay que señalar que un tal sistema correspondía a un sistema abierto de recursos propios. Por el contrario, en virtud del texto previsto, el orden de los factores cambiaría; un marco financiero de referencia sería fijado al principio del ejercicio. Por ello las acciones existentes y las nuevas políticas deberán establecerse respetando el citado marco de referencia, el cual, a su vez, funcionará como el límite financiero de las mismas.

Esta nueva actitud corresponde a un sistema basado en unos recursos propios más limitados. En realidad, el cambio no es tan importante como parece, ya que los grandes fondos estructurales (10) eran ya objeto de planificaciones anuales. Cada vez que el Consejo establecía un reglamento relativo a una acción común, éste insistía en fijar su coste en el cuerpo mismo del acto.

Los elementos esenciales del proyecto de decisión actual, en todo caso el marco de referencia, estaban ya previstos en las conclusiones de la Presidencia francesa tras el Consejo Europeo de Bruselas del 19 y 20 de marzo de 1984.

Hay que señalar, sin embargo, que el proyecto actual ha evolucionado en relación con el texto inicial, ya que la limitación de los gastos agrícolas se ha impregnado más de un carácter político que jurídico mientras que la limitación de los

(10) Fondo Social Europeo, F.E.D.E.R.

G.N.O. ha seguido igual. Examinando el tratado CEE se constata que para decidir de una nueva acción o política a seguir se establecen:

- Reglas de procedimiento que fijan concretamente las funciones de las tres Instituciones políticas, generalmente, proposición de la Comisión, consulta del Parlamento y decisión del Consejo.
- Criterios o reglas de derecho material relativas a la acción prevista. Por otra parte, el tratado no impone criterios financieros para el ejercicio del procedimiento legislativo. Por ello, el establecimiento de un marco de referencia que incluya los G.N.O., tal y como se prevé en las conclusiones del Consejo sobre la disciplina presupuestaria conducirá inevitablemente a introducir en el procedimiento presupuestario una limitación suplementaria no prevista por los tratados y consecuentemente:
 - El derecho de iniciativa de la Comisión puede verse menoscabado.
 - Los dictámenes del Parlamento no tendrán el mismo peso si exceden los límites fijados por el marco de referencia.
 - La propia libertad del Consejo, como legislador, resultará afectada por la existencia del mencionado marco de referencia.

Ciertamente, las conclusiones del Consejo prevén la revisión de ese marco, pero no dejará por ello de constituir una limitación, ya que si debía ser revisado a cada demanda de la Comisión, del Parlamento (lo cual ni siquiera está previsto) o de un Estado miembro, perdería todo su significado.

Por lo tanto, en su estado actual las conclusiones del Consejo son contrarias al tratado; para que sean compatibles, o bien el Consejo excluye expresamente la aplicación de las limitaciones previstas a los G.N.O. o bien modifica la naturaleza del marco de referencia dándole un carácter meramente indicativo eliminando consecuentemente el artículo 6 (1) y los artículos 7 y 8.

Sección B. NATURALEZA Y PERSPECTIVAS DEL CONFLICTO

I. Un conflicto interinstitucional de naturaleza esencialmente política

Tras los acuerdos alcanzados durante los Consejos Europeos del 19 y 20 de marzo de 1984 en Bruselas y del 25 y 26 de junio en Fontainebleau, el Consejo elaboró sus conclusiones sobre la disciplina presupuestaria. El Parlamento Europeo se opuso desde un principio a este acto unilateral, ya que desde su punto de vista era una extralimitación por parte del Consejo de sus poderes en materia presupuestaria.

Por otra parte, y al mismo tiempo que hacía estas declaraciones el Parlamento recordaba sus iniciativas anteriores relativas a una mayor limitación por la Autoridad presupuestaria de los gastos comunitarios desde 1979.

Durante la concertación entre una delegación del Parlamento y del Consejo, ésta declaró que las disposiciones por él aprobadas representan sólo una posición interna del Consejo que inspirará su conducta durante el procedimiento presupues-

tario y que de ninguna manera vinculan a las demás Instituciones. Se trataría, en definitiva, de una etapa previa que tendría como finalidad el preparar la realización de una disciplina presupuestaria común a las tres Instituciones comunitarias.

Sin embargo, esta declaración del Consejo no fue nunca incorporada explícitamente en el texto de las conclusiones por él aprobadas. La única referencia sobre el tema fue la invitación hecha al Parlamento y a la Comisión para examinar con el Consejo la forma de asegurar la cooperación necesaria para el establecimiento de una disciplina presupuestaria común a las tres Instituciones.

Pero esta invitación sólo figuraba en el proceso verbal del Consejo que aprobó la orientación común de las conclusiones sobre la disciplina presupuestaria. Fue confirmada en otras conclusiones sobre la cooperación con la Comisión y el Parlamento que fueron transmitidas a éste con el texto definitivo de las conclusiones sobre la disciplina presupuestaria y que correspondían a los acuerdos acaecidos en el Consejo Europeo del 3 y 4 de diciembre de 1984 en Dublín. La Comisión de las comunidades ha compartido, desde el principio, las reservas y las críticas expresadas por el Parlamento contra la actitud del Consejo de querer establecer unilateralmente las reglas reguladoras de la disciplina presupuestaria (11). Tras esta intervención de la Comisión, el Consejo incorporó en sus conclusiones sobre la cooperación con la Comisión y el Parlamento una invitación para que se reúna con el Consejo poco antes del establecimiento del marco de referencia del ejercicio.

Sin embargo, esta invitación no modifica las conclusiones del Consejo y por lo tanto tampoco la oposición del Parlamento hacia ellas. El hecho de que el Consejo pretenda aprobar, sólo o al menos al principio sólo, su doctrina en materia de disciplina presupuestaria es explicable en la medida en que compuesto de representantes de Estados miembros siempre encuentra dificultades para definir su propia posición como Institución de cara al exterior. En este caso concreto, es de lamentar el hecho de que el Consejo no haya previsto el someter sus conclusiones sobre la disciplina presupuestaria a una concertación previa con el Parlamento, ya que la necesidad de esta concertación deriva de los textos y de las consideraciones siguientes:

- De la tercera resolución del Consejo del 22 de abril de 1970, relativa a la colaboración del Consejo y del Parlamento en el procedimiento Presupuestario (12).
- Esta colaboración deriva igualmente del espíritu del artículo 15 del tratado de fusión y del hecho de que el desarrollo del procedimiento presupuestario implica forzosamente, como lo demuestra la práctica, contactos permanentes entre el Consejo y el Parlamento.
- De la exposición de motivos de la Declaración Común del 30 de junio de 1982 (13), relativa a diferentes medidas sobre un mejor desarrollo del procedimiento presupuestario. La colaboración que se establece no es solamente una actitud deseable sino que su práctica y sobre todo su éxito son

(11) Carta del Presidente THORN del 28 de septiembre de 1984.

(12) *Tratados*, Rec. p. 885.

(13) *J.O.* núm. C 194 del 28 de julio de 1982, p. 1.

absolutamente necesarios en un sistema en el cual el poder presupuestario está dividido equitativamente entre dos Instituciones.

Así pues, en este sistema no puede haber un desenlace político satisfactorio que no sea el acuerdo entre las dos ramas de la Autoridad presupuestaria. Desde el punto de vista jurídico si las conclusiones aprobadas por el Consejo estuviesen destinadas a producir efectos externos; al modificar estas disposiciones el equilibrio institucional previsto por el tratado en perjuicio de los poderes de una de las ramas de la Autoridad presupuestaria, en este caso el Parlamento, serían pues susceptibles de ser objeto de un recurso ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Las conclusiones del Consejo pueden ser la causa de nuevos conflictos inter-institucionales y deteriorar todavía más las relaciones ya de por sí suficientemente tensas entre el Parlamento y el Consejo.

II. Las perspectivas de la aplicación de la disciplina presupuestaria

Si el Consejo, por su parte, no ha querido exceder los poderes que los tratados le atribuyen, entonces el ámbito de aplicación de sus conclusiones solamente puede tener vigencia en los procedimientos internos del Consejo. Por una parte, no pueden vincular ni limitar las competencias de las demás Instituciones y, por otra, tampoco pueden aplicarse en los casos en que los tratados o los reglamentos prevén procedimientos diferentes. Por lo tanto, un eventual retraso o desacuerdo relativo al establecimiento del marco de referencia no podrá justificar la no adopción por parte del Consejo del proyecto de presupuesto según el calendario previsto en el artículo 203 CEE; por otra parte, tampoco podrá invocar una extralimitación del marco de referencia como causa para rechazar la inscripción en el presupuesto de gastos ineluctables (agrícolas u otros). Además, el marco de referencia al no vincular a las demás instituciones podrá ser la causa de conflictos permanentes entre el Consejo, el Parlamento y la Comisión tanto en el momento del establecimiento del mismo como en su ejecución. Una vez el presupuesto aprobado, este último constituye el nuevo límite de los gastos que se impone tanto al ejecutivo como al legislador. A partir de ese momento el marco de referencia pierde todo su interés como límite de los gastos salvo para los gastos voluntariamente subestimados tales como los gastos del F.E.O.G.A./ garantía que tradicionalmente no toman en cuenta los precios a fijar para el ejercicio siguiente. En definitiva, se puede decir que los efectos de la disciplina presupuestaria estarán limitados al período que va desde el establecimiento del marco de referencia a la aprobación definitiva del presupuesto. Durante este período el marco de referencia podrá tener vigencia como marco financiero de orientación para el legislador; pero aún dentro del supuesto anterior sus efectos estarán limitados, ya que desde el mes de julio el proyecto de presupuesto se subrogará al marco de referencia como orientación presupuestaria para los actos legislativos del Consejo. Es posible, además, que el Consejo aproveche esta ocasión para reflexionar sobre el volumen de los gastos del ejercicio siguiente y

LA DISCIPLINA PRESUPUESTARIA APLICABLE AL CONJUNTO...

empezar en el seno de la Autoridad presupuestaria con el Parlamento un verdadero debate presupuestario. Este debate debe estar centrado sobre la política comunitaria durante el ejercicio siguiente, ya que el presupuesto no puede limitarse a una suma meramente contable de las decisiones legislativas ya adoptadas.

Por otra parte, las conclusiones del Consejo sólo abarcan un marco de referencia anual y dejan en suspenso las cuestiones relativas a una planificación plurianual de los gastos comunitarios. Tampoco prevén una revisión del artículo 203 CEE, ni el estado pormenorizado de la cuestión relativa a la determinación de qué políticas pueden ser realizadas con un mayor grado de eficacia respectivamente al nivel nacional, al nivel comunitario o a través de una colaboración entre los dos niveles.

Este conglomerado de cuestiones que constituyen, en definitiva, una disciplina presupuestaria a largo plazo, podrían ser objeto de la disciplina presupuestaria común a las tres instituciones para la cual el Consejo invitó al Parlamento y a la Comisión a examinar con él los medios de asegurar la cooperación necesaria.

Enero de 1986.

CRONICAS

CONSEJO DE EUROPA

