SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 7 de diciembre de 1995 *

En el asunto C-41/95,

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. Jean-Paul Jacqué, Director del Servicio Jurídico, Félix van Craeyenest e Yves Cretien, Consejeros en el Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Bruno Eynard, Director de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Banco Europeo de Inversiones, 100, boulevard Konrad Adenauer,

parte demandante,

contra

Parlamento Europeo, representado por el Sr. Gregorio Garzón Clariana, jurisconsulto, asistido por los Sres. Christian Pennera, Jefe de División en el Servicio Jurídico, y Peter Dyrberg, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el de la Secretaría General del Parlamento Europeo, Kirchberg,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación del acto del Presidente del Parlamento Europeo, de 15 de diciembre de 1994, por el que se declara definitivamente aprobado el presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 1995 (DO L 369, p. 1),

* Lengua de procedimiento: francés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente; C.N. Kakouris y G. Hirsch, Presidentes de Sala; F.A. Schockweiler, J.C. Moitinho de Almeida, P.J.G. Kapteyn (Ponente), C. Gulmann, P. Jann, H. Ragnemalm, L. Sevón y M. Wathelet, Jueces;

Abogado General: Sr. A. La Pergola;
Secretaria: Sra. D. Louterman-Hubeau, administradora principal;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de las partes, expuestas en la vista de 3 de octubre de 1995;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 14 de noviembre de 1995;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 17 de febrero de 1995, el Consejo de la Unión Europea interpuso un recurso, con arreglo a los artículos 173 del Tratado CE y 146 del Tratado CEEA, que tiene por objeto la anulación del acto del Presidente del Parlamento Europeo, de 15 de diciembre de 1994, por el que se declara definitivamente aprobado el presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 1995 (DO L 369, p. 1).

2 En su primera lectura del proyecto de presupuesto 1995, el 25 y 27 de octubre de 1994, el Parlamento adoptó 131 «enmiendas» relativas a los créditos de la subsección B1 (FEOGA — Garantía) y de la línea B7-800 (Acuerdos internacionales en materia de pesca), relativos a los gastos denominados «gastos obligatorios» por el proyecto de presupuesto.

3 Para cada una de las líneas afectadas de la subsección B1, el Parlamento añadió, bajo el título «comentario», la siguiente frase: «La Autoridad Presupuestaria considera que los Reglamentos de base dejan a la Comisión un margen discrecional en la gestión de esta acción. La ejecución de esta medida deberá llevarse a cabo respetando el apartado 2 del artículo 5 del Reglamento Financiero». Esta declaración está seguida de una «justificación», redactada del siguiente modo: «El Parlamento estima que los Reglamentos sobre los que se basa esta acción dejan a la Comisión flexibilidad para gestionar esta acción en el marco de los créditos consignados por la Autoridad Presupuestaria.»

4 Para la línea B7-800, el Parlamento insertó, bajo el título «comentario», el siguiente párrafo: «Se destina un importe de 1 millón de ecus para cubrir los gastos de un acuerdo pesquero que celebrará la Comunidad con Rusia para la financiación de las actividades de pesca del arenque.»

5 En su segunda lectura del proyecto de presupuesto, el 16 de noviembre de 1994, el Consejo rechazó las «enmiendas» propuestas por el Parlamento basándose en que éstas constituían realmente «propuestas de modificaciones» relativas a gastos obligatorios. Mediante escrito de 2 de diciembre de 1994, el Presidente del Consejo recordó al Presidente del Parlamento la posición constante de su Institución, según la cual los gastos cubiertos por la línea directriz agrícola constituyen gastos obligatorios.

6 En su segunda lectura del proyecto de presupuesto 1995, los días 13 y 15 de diciembre de 1994, el Parlamento declaró que mantenía mantener todas las «enmiendas» consideradas por el Consejo como «propuestas de modificaciones».

7 El 13 de diciembre de 1994, el Presidente del Consejo declaró ante el Parlamento que su Institución no podía aceptar el cambio efectuado por el Parlamento en la clasificación de los gastos, dado que la inmensa mayoría de los gastos encuadrados en las líneas presupuestarias afectadas habían sido clasificados como gastos obligatorios en el marco de la declaración común del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, de 30 de junio de 1982, relativa a diferentes medidas dirigidas a garantizar un mejor desarrollo del procedimiento presupuestario (DO C 194, p. 1; EE 01/03, p. 181; en lo sucesivo, «declaración de 1982»), y que, en el marco de las negociaciones para el acuerdo interinstitucional, de 29 de octubre de 1993, sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario (DO C 331, p. 1; en lo sucesivo, «acuerdo de 1993»), la clasificación de estos gastos permaneció inalterada.

8 El 15 de diciembre de 1994, el Presidente del Parlamento declaró definitivamente aprobado el presupuesto 1995.

9 En aquella ocasión, el Presidente del Consejo declaró ante el Parlamento: «[...] El Consejo ha expuesto su posición al Parlamento sobre este asunto mediante escrito de 2 de diciembre de 1994 del Presidente en ejercicio del Consejo y a través de una declaración que yo mismo realicé el 13 de diciembre de 1994. Me veo obligado por consiguiente a indicar que el Consejo se reserva todos los derechos en la materia. A la vez, quisiera señalar que el Consejo da su conformidad al nuevo tipo aplicable a los gastos no obligatorios basándose en la posición que ha definido».

10 El Presidente del Parlamento hizo a continuación la siguiente declaración: «Observo que a pesar de algunas divergencias de opinión sobre determinados puntos, se ha logrado un acuerdo con el Consejo, en el sentido del artículo 203 del Tratado CE, sobre el nuevo tipo máximo de aumento. El procedimiento presupuestario puede por lo tanto concluirse con éxito.»

11 En el presente recurso, el Consejo formula dos censuras contra el Parlamento.

12 En primer lugar, este último, según el Consejo, había infringido el párrafo segundo del apartado 4 y los apartados 5 y 6 del artículo 203 del Tratado CE al resolver por vía de «enmiendas» sobre líneas del proyecto de presupuesto establecido por el Consejo que se refieren a gastos clasificados como obligatorios, los cuales, según el mismo artículo, sólo pueden ser objeto de «propuestas de modificación».

13 En segundo lugar, el Consejo reprocha al Parlamento haber violado el deber de cooperación leal entre Instituciones procediendo, de manera unilateral y arbitraria, a una reclasificación de los gastos obligatorios y no obligatorios, que vulnera los compromisos asumidos en el marco de la declaración de 1982 y del acuerdo de 1993.

14 En su defensa, el Parlamento alega que los gastos obligatorios son los que figuran en el proyecto de presupuesto del Consejo y sobre los cuales, en primera lectura, el Parlamento puede proponer modificaciones, mientras que los gastos no obligatorios son objeto de enmiendas parlamentarias. Según la Institución demandada, cuando el Consejo, en segunda lectura, se enfrenta a alteraciones del proyecto del presupuesto, calificadas por el Parlamento de «enmiendas» si bien él mismo considera que las líneas controvertidas corresponden a gastos obligatorios, recalifica estas «enmiendas» como «modificaciones» y generalmente las excluye. Si, en segunda lectura, el Parlamento mantiene, no obstante, estas «enmiendas», califica definitivamente la línea afectada de gasto no obligatorio.

15 El Parlamento estima además que examinó el presupuesto general con un respeto total del acuerdo de 1993 y que en ningún momento cuestionó ni conculcó, en forma alguna, los compromisos asumidos. En cuanto a la declaración de 1982, aunque se encuentra todavía en vigor, está ampliamente superada, dado que la mayor parte de las líneas presupuestarias que existen actualmente ya no corresponden a las de 1982 y que el acuerdo de 1993 modificó el procedimiento de colaboración interinstitucional.

16 Con carácter previo procede examinar las disposiciones del artículo 203 del Tratado CE a las que se refiere el presente litigio.

17 El apartado 9 del artículo 203 rige el procedimiento aplicable a la determinación de los gastos denominados no obligatorios, es decir, a gastos distintos a los que resulten obligatoriamente del Tratado o de los actos adoptados en virtud de éste.

18 De las disposiciones del párrafo segundo del apartado 4, de la letra a) del apartado 5 y del apartado 6 del artículo 203, se desprende que, en cuanto a los gastos no obligatorios, el Parlamento tiene derecho a enmendar el presupuesto, que el Consejo puede después modificar cada una de las enmiendas así aprobadas, pero que el Parlamento puede, en su segunda lectura del proyecto de presupuesto, tal como resulte de las modificaciones introducidas por el Consejo, enmendar o rechazar las modificaciones introducidas por el Consejo a sus enmiendas.

19 En cambio, por lo que respecta a los gastos obligatorios, si bien el Parlamento puede, en la primera lectura, presentar propuestas de modificaciones al presupuesto, tal como ha sido establecido por el Consejo, no está facultado, en segunda lectura, para cuestionar el curso que les ha dado el Consejo.

20 Por otro lado, el apartado 9 del artículo 203, prevé un límite al aumento de los gastos no obligatorios en relación con los gastos de la misma naturaleza que figuren en el presupuesto del ejercicio precedente. Este límite está determinado por un «tipo máximo de aumento» que las Instituciones de la Comunidad, conforme a lo dispuesto en el párrafo tercero del apartado 9 del artículo 203, están obligadas a respetar durante el procedimiento presupuestario.

21 Según lo dispuesto en el párrafo segundo del apartado 9, la Comisión establece anualmente este tipo máximo de aumento sobre la base de tres datos objetivos: la

evolución del producto nacional bruto de la Comunidad expresado en volumen, la variación media de los presupuestos de los Estados miembros y la evolución del coste de la vida en el transcurso del último ejercicio.

22 Cuando el Parlamento, el Consejo o la Comisión estimaren, durante el procedimiento presupuestario, que las actividades de la Comunidad requieren que se sobrepase el referido tipo, se podrá fijar uno nuevo, en virtud de lo dispuesto en el párrafo quinto del apartado 9, mediante acuerdo entre el Consejo y el Parlamento.

23 Como el Tribunal de Justicia ya ha puesto de manifiesto, si bien el Tratado prevé que la fijación del tipo máximo por la Comisión debe efectuarse sobre la base de elementos objetivos, no se ha previsto ningún criterio para la modificación de este tipo. Según el párrafo quinto del apartado 9 del artículo 203, basta que el Consejo y el Parlamento se pongan de acuerdo. En vista de la importancia de tal acuerdo, que da a las dos Instituciones, actuando de modo concertado, la libertad de aumentar los créditos para gastos no obligatorios por encima del tipo fijado por la Comisión, dicho acuerdo no puede considerarse alcanzado a partir de la voluntad presunta de una u otra Institución (sentencia de 3 de julio de 1986, Consejo/Parlamento, 34/86, Rec. p. 2155, apartado 34).

24 En este caso, ha quedado acreditado que el importe de los créditos consignados en el presupuesto para el ejercicio 1995, tal como fue aprobado por el Presidente del Parlamento, conforme al apartado 7 del artículo 203, para el conjunto de gastos distintos de los que resulten obligatoriamente del Tratado o de los actos adoptados en virtud de éste, sobrepasa el tipo máximo de aumento en relación con los gastos de la misma naturaleza del ejercicio 1994, en el sentido del párrafo primero del apartado 9 del artículo 203.

25 De ello se deduce, que, con arreglo a esta última disposición, el presupuesto para el ejercicio 1995 sólo podía ser aprobado por el Presidente del Parlamento a condición de que se fijara un nuevo tipo de aumento mediante acuerdo entre el Consejo y el Parlamento.

26 Pues bien, un acuerdo sobre el tipo de aumento sólo puede existir si el Parlamento y el Consejo han llegado a un acuerdo sobre el importe global de los gastos que deben ser clasificados como no obligatorios. En efecto, éste es el importe que constituye la base del referido tipo.

27 A este respecto, el Parlamento alega, en primer lugar, que de los hechos que acontecieron durante la sesión plenaria de 15 de diciembre de 1994 y que figuran tanto en el acta de dicha sesión como en el informe en extenso de los debates, resulta que el Presidente en ejercicio del Consejo no sólo dio en público ante el Parlamento su acuerdo verbal sobre el nuevo tipo, permitiendo así al Presidente del Parlamento declarar definitivamente aprobado el presupuesto, sino que además, durante todo el período que terminó con la firma presidencial, su comportamiento indicó, a ojos de todos los observadores, que estaba completamente de acuerdo con el Presidente del Parlamento.

28 Esta alegación no puede ser acogida.

29 Primero, en su escrito de 2 de diciembre de 1994, el Presidente del Consejo recordó al Presidente del Parlamento la posición de su Institución, según la cual los gastos cubiertos por la línea directriz agrícola debían, conforme a la declaración de 1982 y al acuerdo de 1993, ser considerados como gastos obligatorios.

30 Más adelante, el 13 de diciembre de 1994, el Presidente del Consejo declaró ante el Parlamento que su Institución no podía aceptar que la clasificación de los gastos de referencia como gastos obligatorios fuera modificada, debido a que en el marco del acuerdo de 1993, se había convenido que el conjunto de los gastos de las rúbricas

2 y 3 serían en lo sucesivo clasificados como no obligatorios, dando por supuesto que la clasificación de todos los demás gastos, inclusive los de la rúbrica 1, que constituyen el objeto de controversia en el presente asunto, debía permanecer inalterada.

31 Por último, en la declaración que hizo antes de la firma del presupuesto por el Presidente del Parlamento, que tenía por efecto aprobarlo definitivamente, el Presidente en ejercicio del Consejo indicó que su Institución se reservaba todos los derechos en la materia y se refirió al escrito de 2 de diciembre de 1994, así como a la declaración de 13 de diciembre de 1994.

32 De lo antedicho resulta que el Consejo no dio su acuerdo sobre el nuevo tipo de aumento de los gastos no obligatorios tal y como habían sido clasificados por el Parlamento.

33 En segundo lugar, el Parlamento sostiene que, dado que, en el caso al que se refiere el párrafo quinto del apartado 9 del artículo 203 del Tratado, la legalidad del acto del Presidente por el que se declara definitivamente aprobado el presupuesto depende de la actitud del Consejo, esta Institución tiene no solamente la facultad, sino también el deber de actuar si subsiste la más mínima ambigüedad respecto a la existencia de su acuerdo. Al contrario de lo que afirma el Consejo, no podía considerarse que la actitud que adoptó su Presidente en el momento de la aprobación definitiva del presupuesto estuviera simplemente impuesta por las reglas de la cortesía diplomática.

34 Esta alegación también debe ser desestimada. Según el tenor del apartado 10 del artículo 203 del Tratado, cada Institución ejercerá las competencias que le estén atribuidas en materia presupuestaria respetando las disposiciones del Tratado. Dado que el Consejo no dio su acuerdo sobre el nuevo tipo de aumento de los gastos no obligatorios, tal como habían sido calificados por el Parlamento, éste no puede pretender que el Presidente del Consejo, al adoptar con relación al Parlamento un comportamiento conforme con las reglas de la cortesía, después de haber

efectuado la declaración mencionada más arriba en el apartado 31, modificara la posición del Consejo, tal y como había sido expresada en el escrito de 2 de diciembre de 1994 y en la declaración de 13 de diciembre de 1994.

35 Por último, el Parlamento alega, que en lugar de interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia al final del plazo previsto en el párrafo quinto del artículo 173 del Tratado, el Consejo debería de haber advertido, desde el momento de la recepción del acto del Presidente por el que declaraba definitivamente aprobado el presupuesto 1995, el vicio del que dicho acto adolecía.

36 Sobre este extremo basta señalar que, por lo que se refiere al plazo para interponer recurso ante el Tribunal de Justicia, el párrafo quinto del artículo 173 exige solamente que los recursos previstos en este artículo se interpongan en un plazo de dos meses a partir, según los casos, de la publicación del acto, de su notificación al recurrente o, a falta de ello, del día en que éste haya tenido conocimiento de él.

37 A la vista de lo anteriormente expuesto, procede hacer constar que el acto del Presidente del Parlamento, de 15 de diciembre de 1994, por el que declaraba definitivamente aprobado el presupuesto 1995, se adoptó en un momento en el que, a falta de acuerdo entre las dos Instituciones interesadas sobre la base que debía aplicarse para el nuevo tipo máximo de aumento, el procedimiento presupuestario aún no había terminado. Por consiguiente, este acto adolece de ilegalidad.

Sobre las consecuencias que deben extraerse de la declaración de ilegalidad

38 El Consejo solicita además al Tribunal de Justicia que invalide el presupuesto tal y como fue aprobado por el Parlamento el 15 de diciembre de 1994.

39 En el supuesto de que el acto del Presidente del Parlamento de 15 de diciembre de 1994 fuere anulado, estima el Parlamento que debería declararse la inadmisibilidad de esta pretensión por ser innecesaria.

40 Procede observar que la anulación del acto del Presidente del Parlamento de 15 de diciembre de 1994 tiene su origen en la circunstancia de que éste declaró, en aplicación del apartado 7 del artículo 203, que el presupuesto quedaba «definitivamente» aprobado, si bien las dos Instituciones no habían llegado a un acuerdo sobre las cifras relativas a un nuevo tipo máximo de aumento ni sobre el importe global de los gastos no obligatorios que constituían su base. Por no existir este acuerdo esencial, legalmente el Presidente del Parlamento no podía declarar que el presupuesto había sido aprobado definitivamente, de forma que esta declaración debe ser anulada.

41 La anulación del acto del Presidente del Parlamento tiene por efecto privar al presupuesto 1995 de su validez. Por lo tanto, no procede pronunciarse sobre las pretensiones del Consejo que tienen por objeto que el Tribunal de Justicia declare inválido dicho presupuesto.

42 Corresponde al Consejo y al Parlamento adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la presente sentencia y reanudar el procedimiento presupuestario en la fase en la que el Parlamento, en segunda lectura, declaró mantener todas las enmiendas consideradas por el Consejo como «propuestas de modificaciones».

Sobre los efectos de la presente sentencia en el tiempo

43 No obstante, debe destacarse que la declaración de invalidez del presupuesto de 1995 tiene lugar en un momento en el que ya ha transcurrido una parte importante del ejercicio 1995.

44 Por dicha razón, la necesidad de garantizar la continuidad del servicio público europeo, así como importantes motivos de seguridad jurídica, comparables a los que concurren en caso de anulación de determinados Reglamentos, justifican que el Tribunal de Justicia ejerza la facultad que le confieren expresamente el párrafo segundo del artículo 174 del Tratado CE y el párrafo segundo del artículo 147 del Tratado CEEA en caso de anulación de un Reglamento y que señale los efectos del presupuesto 1995 que deban ser considerados como definitivos.

45 Habida cuenta de las especiales circunstancias que concurren en el presente caso, procede mantener los efectos del presupuesto 1995, tal como fue publicado en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas,* hasta la fecha en la que dicho presupuesto sea aprobado definitivamente.

Costas

46 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Por haber sido desestimados los motivos formulados por el Parlamento, procede condenarlo en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) Anular el acto del Presidente del Parlamento Europeo, de 15 de diciembre de 1994, por el que se declara definitivamente aprobado el presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 1995.

2) **Mantener los efectos del presupuesto 1995, tal como fue publicado en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas,* hasta la fecha en la que dicho presupuesto sea aprobado definitivamente.**

3) **Desestimar el recurso en todo lo demás.**

4) **Condenar en costas al Parlamento.**

Rodríguez Iglesias Kakouris Hirsch

Schockweiler Moitinho de Almeida Kapteyn

Gulmann Jann Ragnemalm

Sevón Wathelet

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 7 de diciembre de 1995.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

G.C. Rodríguez Iglesias