INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto 377/87 *

I. Hechos y procedimiento

1. *Marco jurídico*

a) El calendario del procedimiento presupuestario

Los artículos 203 del Tratado CEE y 177 del Tratado CEEA [1], prevén que el ejercicio presupuestario comenzará el 1 de enero y finalizará el 31 de diciembre, y que el procedimiento presupuestario se desarrollará con arreglo al calendario y a las fases siguientes.

Primera fase:

Del 1 de julio al 1 de septiembre: Cada una de las instituciones de la Comunidad elaborará, antes del 1 de julio, un estado de los gastos previstos. La Comisión reunirá estas previsiones en un anteproyecto de presupuesto, que comprenderá una previsión de ingresos y una previsión de gastos (párrafos 1 y 2 del apartado 2 del artículo 203). La Comisión presentará al Consejo el anteproyecto de presupuesto, a más tardar, el 1 de septiembre del año que preceda al de su ejecución (párrafo 1 del apartado 3 del artículo 203).

Segunda fase:

Del 1 de septiembre al 5 de octubre: El Consejo examinará el anteproyecto de presupuesto. Establecerá, por mayoría cualificada, el proyecto de presupuesto y lo remitirá al Parlamento Europeo (párrafos 2 y 3 del apartado 3 del artículo 203). El proyecto de presupuesto deberá ser presentado al Parlamento Europeo, a más tardar, el 5 de octubre del año que preceda al de su ejecución (párrafo 1 del apartado 4 del artículo 203).

Tercera fase:

Del 5 de octubre al 19 de noviembre: El Parlamento examinará el proyecto de presupuesto, y dispone de un plazo de cuarenta y cinco días para proponer cambios al Consejo (párrafos 2 y 3 del apartado 4 del artículo 203). Si, en el plazo de cuarenta y cinco días desde la comunicación de dicho proyecto de presupuesto, no hubiere enmendado el proyecto de presupuesto ni propuesto modificaciones a éste, el presupuesto se considerará definitivamente aprobado (párrafo 3 del apartado 4 del artículo 203).

Cuarta fase:

Del 20 de noviembre al 4 de diciembre: Si el Parlamento Europeo hubiere aprobado enmiendas o propuesto modificaciones, el Consejo dispone de un plazo de quince días, desde la comunicación por el Parlamento del proyecto de presupuesto enmendado o acompañado de propuestas de modificación, para examinar dichas propuestas y enmiendas del Parlamento. Si, en el mismo plazo, el Consejo no hubiere modificado ninguna de las enmiendas aprobadas por el Parlamento Europeo y se hubieren aceptado las propuestas de modificación presentadas por éste, el presupuesto se considerará definitivamente aprobado (párrafo 3 del apartado 5 del artículo 203).

Si el Consejo hubiere modificado una o varias de las enmiendas aprobadas por el Parlamento, o se hubieren rechazado o modificado las propuestas de modificación presen-

* Lengua de procedimiento: francés.

1 — Por razones de simplificación, en lo sucesivo se hace referencia tan sólo al Tratado CEE.

tadas por éste, el proyecto de presupuesto modificado será remitido de nuevo al Parlamento (párrafo 4 del apartado 5 del artículo 203).

Quinta fase:

Del 5 al 19 de diciembre: El Parlamento dispone de un plazo de quince días para fijar los gastos no obligatorios y aprobar el presupuesto. Si, en este plazo, el Parlamento Europeo no se hubiere pronunciado, el presupuesto se considerará definitivamente aprobado (apartado 6 del artículo 203).

Las constricciones de tiempo impuestas por el calendario previsto por el artículo 203 para el desarrollo del procedimiento presupuestario llevaron a la Comisión a proponer, y después al Consejo y al Parlamento a aceptar, en 1976, un «calendario pragmático». Este calendario es un acuerdo entre estas tres instituciones mediante el cual las mismas, con respeto del rigor de las fechas previstas por el artículo 203 del Tratado, fijaron un calendario que permitiera dar un plazo de examen más largo para la primera lectura por el Parlamento, doblar los plazos consagrados a cada una de las dos segundas lecturas y compensar el mes tradicional de vacaciones, agosto.

b) Otras disposiciones del Tratado

El artículo 199 del Trtatado prevé que:

«Todos los ingresos y gastos de la Comunidad, incluidos los del Fondo Social Europeo, deberán estar comprendidos en las previsiones correspondientes a cada ejercicio presupuestario y consignados en el presupuesto.

»El presupuesto deberá estar equilibrado en cuanto a ingresos y gastos.»

En lo que atañe a los ingresos del presupuesto, el apartado 1 del artículo 200 del Tratado precisa que los mismos «comprenderán, aparte de los otros ingresos, las contribuciones financieras de los Estados miembros», y dicho apartado fija la clave de reparto con arreglo a la cual se determinarán esas contribuciones. El apartado 3 de dicho artículo prevé que «las claves de reparto podrán ser modificadas por el Consejo, por unanimidad».

El artículo 201 del Tratado dispone que:

«La Comisión estudiará en qué condiciones las contribuciones financieras de los Estados miembros previstas en el artículo 200 podrían ser sustituidas por recursos propios, especialmente por ingresos procedentes del arancel aduanero común, tras el establecimiento definitivo de éste.

»A tal fin, la Comisión presentará propuestas al Consejo.

»El Consejo, después de haber consultado al Parlamento Europeo sobre dichas propuestas, podrá establecer, por unanimidad, las disposiciones pertinentes, recomendando a los Estados miembros su adopción de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.»

c) Los recursos propios

En aplicación del artículo 201 del Tratado, el Consejo estableció un sistema comunitario de recursos propios, mediante la Decisión de 21 de abril de 1970, relativa a la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de las Comunidades (DO L 94, p. 19) (en los sucesivo, «Decisión 1970»). Ésta preveía, en especial, tres tipos de recursos propios: derechos reguladores y cotizaciones previstos en el marco de la política agraria

común; derechos del arancel aduanero común y demás derechos percibidos en los intercambios con los países no miembros, y recursos procedentes del impuesto sobre el valor añadido y obtenidos mediante la aplicación de un tipo que no puede exceder del 1 % de una base imponible determinada de modo uniforme para los Estados miembros con arreglo a normas comunitarias.

La Decisión 1970 fue sustituida a partir del 1 de enero de 1986 por la Decisión del Consejo, de 7 de mayo de 1985, relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades (DO L 128, p. 15; EE 01/04, p. 99) (en lo sucesivo, «Decisión 1985»). Esta última prevé, en especial, que los tipos aplicables a la base imponible uniforme del IVA se fijarán en el marco del procedimiento presupuestario teniendo en cuenta todos los demás ingresos, y que dichos tipos no serán superiores al 1,4 %.

En su comunicación «Realizar el Acta Única: una nueva frontera para Europa» [COM(87) 100 final] y en su informe al Consejo y al Parlamento sobre la financiación del presupuesto de la Comunidad [COM(87) 101 final], de 15 y 28 de febrero de 1987 respectivamente, la Comisión presentó cierto número de ideas y de sugerencias con vistas a la reforma del sistema de financiación de la Comunidad y a un aumento de los recursos propios. El 4 de agosto de 1987, la Comisión presentó al Consejo una «Propuesta de Decisión del Consejo relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades» [COM(87) 420 final, DO C 241, p. 3]. Esta última preveía el establecimiento de un recurso propio complementario basado en la diferencia entre el total de los productos nacionales brutos (PNB) y el total de las bases imponibles uniformes del impuesto sobre el valor añadido de los Estados miembros.

Las propuestas de la Comisión fueron aceptadas en gran parte por el Consejo en la Cumbre de Bruselas, los días 11 y 12 de febrero de 1988.

2. *Antecedentes del litigio*

El litigio tiene su origen en el hecho de que el Consejo no presentó al Parlamento Europeo un proyecto de presupuesto para el ejercicio 1988 antes del 6 de octubre de 1987. La Comisión adoptó el 14 de mayo de 1987 el anteproyecto de presupuesto para dicho ejercicio. El 15 de junio de 1987 lo presentó al Consejo [COM(87) 240], señalando, en especial, que el anteproyecto de presupuesto se basaba en sus propuestas formuladas en los documentos COM(87) 100 y 101, antes mencionados, y que requeriría un aumento de los recursos propios de la Comunidad. Además, la Comisión indicó que, en el supuesto de que sus propuestas relativas a la financiación futura del presupuesto comunitario no fueran aceptadas, la diferencia entre el límite de 1,4 % del tipo IVA fijado en la Decisión 1985, y el conjunto de las necesidades de la financiación de la Comunidad para 1988 habría de ser cubierta mediante un Acuerdo intergubernamental.

El Parlamento Europeo formuló propuestas y resaltó la importancia de encontrar una solución a la financiación futura de la Comunidad; en especial, en sus resoluciones de 23 de octubre de 1986, sobre la financiación futura de la Comunidad (DO C 297, p. 103); de 7 de abril de 1987, sobre la situación presupuestaria con vistas a la preparación del presupuesto para 1988 (DO C 125, p. 68); de 13 de mayo de 1987, relativa a las cuestiones suscitadas por la comunicación «Realizar el Acta Única» (DO C 156, p. 52), y de 18 de junio de 1987 sobre el próximo Consejo Europeo y la financiación futura de la Comunidad (DO C 190, p. 100). A continuación de la reunión del Consejo Europeo en Bruselas el 29

y 30 de junio de 1987, el Parlamento recordó, en su resolución de 8 de julio de 1987 sobre dicha reunión, «que no podría aceptar ninguna decisión presupuestaria que no cubriera completamente las necesidades financieras reales para 1987 y 1988».

En el curso de las reuniones celebradas el 23 de julio, 17 y 18 de septiembre y 1 de octubre de 1987, el Consejo no consiguió establecer un proyecto de presupuesto para 1988. El 6 de octubre de 1987, el Presidente del Consejo informó al Presidente del Parlamento Europeo que el Consejo no había conseguido respetar la fecha límite de 5 de octubre de 1987 para presentar al Parlamento el proyecto de presupuesto para 1988. Mediante carta de 7 de octubre de 1987, el Presidente del Parlamento Europeo requirió al Consejo, de conformidad con el artículo 175 del Tratado CEE, para:

«establecer sin demora un proyecto de presupuesto para el ejercicio 1988».

En sesión plenaria de 15 de octubre de 1987, el Parlamento adoptó a continuación la resolución siguiente:

«El Parlamento Europeo,

»[...]

»1) Decide presentar un recurso por omisión contra el Consejo ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades, en el supuesto de que el requerimiento que le dirigió el Presidente del Parlamento el 7 de octubre pasado, con arreglo al artículo 175, no fuera atendido.

»2) Considera que la omisión del Consejo excede con mucho de la no presentación a su debido tiempo del proyecto de presupuesto 1988; manifiesta su voluntad, por tanto, de solicitar al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la omisión de fondo del Consejo ante las obligaciones de los Tratados, especialmente en lo que atañe a la adopción en el momento oportuno de las decisiones necesarias para garantizar la financiación íntegra de las políticas comunitarias.

»3) Confiere mandato a su Presidente para incoar los procedimientos necesarios para la ejecución de esta decisión.»

A raíz del Consejo Europeo de Copenhague que se celebró el 4 y 5 de diciembre de 1987, en el curso del cual no se tomó ninguna decisión sobre el presupuesto de 1988 o su financiación, la imposibilidad de adoptar un proyecto de presupuesto fue oficialmente confirmada en la reunión del Consejo del siguiente 9 de diciembre.

Habida cuenta de estas situación, el Parlamento adoptó el 16 de diciembre de 1987 la siguiente resolución:

«El Parlamento,

»[...]

»6) Insta a su Presidente a interponer, con arreglo a la resolución de 15 de octubre de 1987, el recurso por omisión contra el Consejo, relativo a la no presentación del proyecto de presupuesto para 1988; destaca que la incapacidad de aprobar un proyecto de presupuesto para 1988 es directamente imputable a la omisión del Consejo, que no ha podido tomar las decisiones necesarias para garantizar una financiación apropiada de las políticas comunitarias; desea llamar la atención sobre esta perspectiva más amplia en el marco del recurso por omisión contra el Consejo, que interpondrá próximamente ante el Tribunal de Justicia»

3. *Procedimiento*

El escrito de interposición del recurso fue registrado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 18 de diciembre de 1987.

La fase escrita siguió su curso reglamentario. El Parlamento, no obstante, renunció a la réplica.

Mediante carta de 22 de diciembre de 1987, el Parlamento solicitó que se diera prioridad al asunto, en aplicación del párrafo 2 del apartado 1 del artículo 55 del Reglamento de Procedimiento, habida cuenta de la falta de presupuesto para el ejercicio 1988. El Presidente del Tribunal de Justicia accedió a esta solicitud.

Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba. No obstante, el Tribunal de Justicia formuló determinadas preguntas al Parlamento, para que las respondiera en la vista.

II. Pretensiones de las partes

El *Parlamento Europeo, parte demandante*, solicita al Tribunal de Justicia, a tenor de su recurso, que:

1) Condene al Consejo de Ministros de la Comunidad por no haber presentado al Parlamento Europeo, a más tardar el 5 de octubre de 1987, de conformidad con el apartado 4 del artículo 203 del Tratado CEE, un proyecto de presupuesto general de las Comunidades para el ejercicio 1988, que debió haber aprobado con observancia de las disposiciones del Tratado CEE, en especial su artículo 199.

2) Condene en costas al Consejo.

El *Consejo de las Comunidades Europeas, parte demandada*, solicita al Tribunal de Justicia, a tenor de su escrito de contestación, que:

1) Declare la inadmisibilidad del recurso.

2) Con carácter subsidiario, desestime el recurso por infundado.

3) Condene en costas al demandante.

III. Motivos y alegaciones de las partes

Sobre la admisibilidad

El *Parlamento* observa que, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 175 del Tratado, el Consejo «fue requerido previamente para que actuara» mediante carta de 7 de octubre de 1987. En su declaración ante la sesión plenaria del Parlamento de 13 de octubre, el Presidente del Consejo lo reconoció, al manifestar: «El Presidente del Parlamento requirió al Consejo, en virtud del artículo 175 del Tratado, para establecer, a la mayor brevedad posible, un presupuesto». El Parlamento señala a continuación que el Consejo no definió su posición respecto a dicho requerimiento para que actuara. Considera que, en consecuencia, su recurso es admisible.

El *Consejo* reconoce que no definió su posición, en el sentido del artículo 175 del Tratado, respecto al requerimiento para actuar. Alega que no es la falta de un proyecto de presupuesto, sino la falta del presupuesto mismo para un ejercicio determinado, lo que, en circunstancias específicas, puede justificar la declaración de una omisión. El establecimiento por el Consejo de un proyecto

de presupuesto no constituye sin embargo un acto definitivo, sino simplemente una fase, y ni siquiera la fase inicial, de un procedimiento complejo. Se desprende en especial del apartado 7 del artículo 203 del Tratado, a cuyo tenor «el Presidente del Parlamento Europeo declarará que el presupuesto ha quedado definitivamente aprobado», que el presupuesto permanece en preparación en tanto que el procedimiento presupuestario no haya finalizado. Desde este punto de vista, es significativo que el presupuesto y la declaración del Presidente del Parlamento sean publicados en el Diario Oficial, y no así el proyecto de presupuesto.

En consecuencia, el Consejo solicita que se declare la inadmisibilidad del recurso, por el motivo de que la falta de establecimiento de un proyecto de presupuesto, a más tardar el 5 de octubre de 1987, no constituye una «abstención de pronunciarse» en el sentido del artículo 175 del Tratado.

Sobre el fondo

El *Parlamento* observa, en primer lugar, que el calendario del procedimiento presupuestario, previsto en el artículo 203, debe ser considerado e interpretado en conjunto. Se desprende del procedimiento de adopción del presupuesto, y en especial del apartado 4 del artículo 203, que prevé que la primera lectura parlamentaria del presupuesto comenzará el 5 de octubre, y finaliza imperativamente cuarenta y cinco días después, que la fecha de 5 de octubre es de importancia capital: señala el punto de partida de un procedimiento que permitirá el funcionamiento normal de las Comunidades, con base en un presupuesto legalmente aprobado, desde el inicio del ejercicio presupuestario correspondiente.

El *Consejo* alega que la fecha de 5 de octubre, prevista por el párrafo 1 del apartado 3 del artículo 203, así como las otras fechas previstas por el artículo 203, representa un calendario indicativo. Ante todo, no sería realista una obligación absoluta de establecer el proyecto de presupuesto antes del 5 de octubre de cada año: el establecimiento de tal proyecto no constituye una rutina administrativa, sino un acto que reviste una alta significación política, influido por la situación política general de la Comunidad, y a su vez con incidencia propia sobre ella. Además, cuando el artículo 203 prevé un plazo estricto, prevé también las consecuencias si se sobrepasa dicho plazo (párrafo 3 del apartado 4, párrafo 3 del apartado 5, apartado 6). Finalmente, al prever el sistema de las «doceavas partes provisionales», el Tratado mismo acepta que el presupuesto no esté siempre definitivamente aprobado al iniciarse el ejercicio presupuestario. Por otra parte, la facultad del Parlamento de rechazar el presupuesto no es compatible con una interpretación del artículo 203 según la cual este último impone un calendario rígido en las fases iniciales del procedimiento presupuestario; en efecto, esta facultad del Parlamento puede tener el efecto de que el ejercicio presupuestario comience sin presupuesto.

El *Parlamento* señala, en segundo lugar, que el Consejo habría debido establecer, hasta el 5 de octubre, un proyecto de presupuesto que observara los principios establecidos por el artículo 199 del Tratado, y que el Consejo no puede ampararse en ninguna justificación de no haberlo hecho así. A este respecto, el Parlamento destaca que el proyecto de presupuesto es un presupuesto potencial desde que es presentado al Parlamento, en especial porque, según el artículo 203 del Tratado, el presupuesto se considerará definitivamente aprobado si el Parlamento no lo hubiere enmendado, ni propuesto modificaciones, en el plazo de cuarenta y cinco días. Por tanto, el Consejo está obligado, de conformidad con el artículo 199 del Tratado, a establecer un proyecto de presupuesto que comprenda todos los gastos, y a equilibrar estos gastos con los ingresos correspondientes. Además, el apartado 10 del artículo 203 del Tratado prevé que «cada institución ejercerá las

competencias que le atribuye el presente artículo, respetando las disposiciones del Tratado [...], especialmente en materia de recursos propios de las comunidades y de equilibrio entre ingresos y gastos». Pues bien, en opinión del Parlamento, las dificultades para equilibrar los ingresos y los gastos en el ejercicio 1988 no eran insuperables. Considera que el Consejo disponía de varias opciones. En primer lugar, el Consejo habría podido adoptar a tiempo las disposiciones necesarias para incrementar los recursos propios de la Comunidad, con arreglo al artículo 201 del Tratado. En segundo lugar, el Consejo habría podido conseguir un Acuerdo intergubernamental, como había indicado la Comisión en su anteproyecto de presupuesto. En tercer término, el Consejo habría podido recurrir a contribuciones nacionales en aplicación del apartado 3 del artículo 200 del Tratado. En opinión del Parlamento, este artículo sigue siendo aplicable, en coexistencia con el sistema de recursos propios de la Comunidad. Finalmente, el Parlamento resalta que el Consejo habría podido invocar el principio de continuidad, al que hizo especialmente referencia el Tribunal de Justicia en su sentencia de 14 de diciembre de 1971 (Comisión/Francia, 7/71, Rec. 1971, p. 1003), así como el deber de cooperación entre los Estados miembros, en virtud del artículo 5 del Tratado.

El *Consejo* alega que el Parlamento hace una interpretación errónea del párrafo 1 del artículo 199 del Tratado; la cuestión de si el presupuesto contiene las previsiones de todos los ingresos y de todos los gastos, y si ambos están equilibrados, sólo puede examinarse en relación con un proyecto de presupuesto ya establecido.

Al respecto, el Consejo destaca en primer lugar que el Tribunal de Justicia declaró en su sentencia de 3 de julio de 1986 (Consejo/Parlamento, 34/86, Rec. 1986, p. 2155) «que no corresponde al Tribunal, sino al Consejo y al Parlamento, actuando de consuno, determinar las exigencias que plantean, para el presupuesto de las Comunidades, situaciones particulares, como la adhesión de nuevos Estados miembros o la reabsorción de la "carga del pasado"»; esta consideración implica que corresponde a la autoridad presupuestaria, y tan sólo a ella, hacer la distinción entre los gastos necesarios para un ejercicio determinado y aquéllos otros que pueden ser pospuestos. En segundo lugar, al intentar calificar como violación del artículo 199 el hecho de no haber adoptado las disposiciones necesarias para incrementar los recursos propios, el Parlamento no ha tenido en cuenta la separación entre los poderes legislativo y presupuestario. En el sistema institucional de la Comunidad, corresponde al legislador comunitario prever los recursos y establecer el fundamento legal de los gastos, en tanto que compete a la autoridad presupuestaria determinar, para un ejercicio concreto, el nivel y la distribución apropiados de los gastos en función de los ingresos disponibles.

En cuanto a los diferentes argumentos aducidos por el Parlamento para mantener que el Consejo pudo perfectamente establecer un proyecto de presupuesto que cubriera todos los ingresos y gastos de la Comunidad para el año 1988, el Consejo observa lo siguiente. Su dilema estaba en que, cualesquiera que pudieran ser las decisiones a tomar sobre los aspectos singulares del anteproyecto de presupuesto presentado por la Comisión, estaba claro que los gastos «previsibles» para 1988 excederían de los ingresos disponibles con arreglo a la Decisión 1985, con el tipo máximo del 1,4 % de los recursos propios procedentes del IVA. Un proyecto de presupuesto establecido dentro de este límite del 1,4 %, y acompañado de una declaración de intención de establecer un proyecto de presupuesto suplementario en el curso del ejercicio 1988, tan pronto entrara en vigor una nueva Decisión sobre

los recursos propios, habría podido ser rechazado por el Parlamento, por el motivo de que dicho proceder sería contrario al principio de anualidad. Tampoco hubiera sido posible adoptar una decisión sobre los recursos propios de manera sincronizada con el calendario para la aprobación definitva del presupuesto 1988; en efecto, el procedimiento previsto por el artículo 201 requeriría más de seis meses. Ahora bien, la propuesta de la Comisión de una nueva Decisión en materia de recursos propios fue presentada al Consejo el 4 de agosto; el Parlamento Europeo no emitió su dictamen hasta el 18 de noviembre de 1987, y el del Comité Económico y Social fue emitido el 27 de enero de 1988. Un Acuerdo intergubernamental sobre una financiación provisional de los gastos, como contemplaba la Comisión, era difícilmente imaginable antes de que se alcanzara un acuerdo de principio sobre los diferentes elementos de la propuesta de la Comisión en materia de recursos propios.

Finalmente, el Consejo niega que hubiera sido posible remediar estas dificultades recurriendo al apartado 3 del artículo 200. El sistema de contribuciones financieras de los Estados miembros con arreglo al citado artículo no es susceptible de aplicarse a la par que el sistema de recursos propios. En opinión del Consejo, la coexistencia de ambos sistemas es incompatible con la finalidad del artículo 201 del Tratado, que no es proporcionar simplemente una fuente suplementaria de ingresos. Tal coexistencia es igualmente incompatible con el tope IVA del 1,4 % impuesto por la Decisión 1985. Finalmente, la intención declarada de las instituciones de la Comunidad de sustituir completamente las contribuciones nacionales por recursos propios va en contra de la coexistencia de ambos sistemas. Esta intención se desprende claramente de las Decisiones 1970 y 1985 relativas a los recursos propios, que prevén que «el presupuesto de las Comunidades será financiado, sin perjuicio de otros ingresos, íntegramente por los recursos propios de las Comunidades». Parece excluido considerar que las contribuciones nacionales previstas en el artículo 200 del Tratado puedan incluirse en la categoría de los «otros ingresos».

En la vista, el Consejo precisó que no alega, sin embargo, la fuerza mayor en razón de las dificultades que le impidieron establecer dentro del plazo fijado un proyecto de presupuesto.

T. Koopmans
Juez Ponente