SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
3 de julio de 1986 *

En el asunto 34/86,

Consejo de las Comunidades Europeas, representado por sus Consejeros Jurídicos, Sres. D. Gordon-Smith y F. van Craeyenest, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el del Sr. J. Käser, Director del Departamento de Asuntos Jurídicos del Banco Europeo de Inversiones, Kirchberg, Luxemburgo,

parte demandante,

apoyada por

República Federal de Alemania, representada por el Sr. M. Seidel, Ministerialrat del Ministerio Federal de Economía de Bonn, en calidad de Agente,

República Francesa, representada por el Sr. G. Guillaume, Director de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Asuntos Exteriores, en calidad de Agente, y

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por su Agente, Sr. T. J. G. Pratt, Treasury Solicitor, asistido por el Sr. F. Jacobs, Queen's Counsel,

partes coadyuvantes,

contra

Parlamento Europeo, representado por su Jurisconsulto, Sr. F. Pasetti-Bombardella, en calidad de Agente, asistido por el Sr. J. Lever, Queen's Counsel de Londres, y por M^{e} Lyon-Caen, Abogado de París, y que designa como domicilio la Secretaría General del Parlamento, Kirchberg, Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación sobre la legalidad del presupuesto general de las Comunidades Europeas para el ejercicio 1986,

* Lengua de procedimiento: inglés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres. A. J. Mackenzie Stuart, Presidente; T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann y R. Joliet, Presidentes de Sala; G. Bosco, O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins, F. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida y G. C. Rodríguez Iglesias, Jueces,

Abogado General: Sr. G. F. Mancini
Secretario: Sr. P. Heim

dicta la siguiente

SENTENCIA

Antecedentes de hecho

Los hechos del asunto, el desarrollo del procedimiento, las pretensiones y los motivos y alegaciones de las partes, pueden resumirse así:

I — Hechos y procedimiento

1. *Marco jurídico del litigio*

El presente litigio se origina en la convicción del Consejo de que el presupuesto general de las Comunidades Europeas para el ejercicio 1986 —tal y como figura como anexo al acto del Presidente del Parlamento Europeo de 18 de diciembre de 1985, por el cual éste declaró la aprobación definitiva del presupuesto (DO L 358, p. 1)— fue adoptado infringiendo las disposiciones de los artículos 78 del Tratado CECA, 203 del Tratado CEE y 177 del Tratado CEEA. Según opinión del Consejo, la Asamblea rebasó con creces lo permitido por el artículo 203, apartado 9, del Tratado CEE, [1] al aumentar, a raíz de su segunda lectura del proyecto de presupuesto, determinados créditos presupuestarios sin haberse fijado un nuevo tipo de aumento por acuerdo entre el Consejo y la Asamblea.

El artículo 203, apartado 9, del Tratado CEE prevé para los gastos llamados no obligatorios, es decir, para el conjunto de los demás gastos distintos de los que resulten obligatoriamente del Tratado o de los actos adoptados en virtud de éste, la fijación anual de un tipo máximo de aumento en relación con los gastos de la misma naturaleza del ejercicio en curso. Dicho tipo máximo que resulta de tres factores diferentes (evolución del producto nacional bruto de la Comunidad expresado en volumen, variación media de los presupuestos de los Estados miembros y evolución del coste de vida durante el último ejercicio) se establece por la Comisión y se comunica, antes del 1 de mayo, a todas las instituciones de la Comunidad. Estas tienen la obligación de respe-

1 — Por razones de simplificación, cualquier referencia al artículo 203, apartado 9, del Tratado CEE, se entenderá como hecha igualmente al artículo 78, apartado 9, del Tratado CECA y al artículo 177, apartado 9, del Tratado CEEA.

tarlo durante el procedimiento presupuestario (artículo 203, apartado 9, párrafo 3).

De los párrafos 4 y 5 del apartado 9 del artículo 203, se desprende que los gastos no obligatorios pueden, en dos supuestos, ser superiores a los que resultarían de la aplicación del tipo máximo calculado por la Comisión:

a) si el aumento de los gastos no obligatorios que resulta del proyecto de presupuesto establecido por el Consejo es superior a la mitad del tipo máximo establecido por la Comisión, la Asamblea, en ejercicio de su derecho de enmienda, podrá aumentar aún la cantidad total de dichos gastos hasta el límite de la mitad del tipo máximo (artículo 203, apartado 9, párrafo 4);

b) si las actividades de la Comunidad exigen que se sobrepase el tipo máximo, se podrá fijar un nuevo tipo mediante acuerdo entre el Consejo, por mayoría cualificada, y la Asamblea, por mayoría de los miembros que la componen y las tres quintas partes de los votos emitidos (artículo 203, apartado 9, párrafo 5).

2. *Desarrollo del procedimiento presupuestario para 1986*

Mediante carta de 23 de abril de 1985, la Comisión comunicó al Consejo que el tipo máximo de aumento aplicable a los gastos no obligatorios del presupuesto para 1986 era del 7,1 % con respecto a los gastos del mismo tipo correspondientes al presupuesto de 1985. Mediante carta de fecha 31 de julio de 1985, sometió al Consejo el anteproyecto de presupuesto para 1986, indicando que éste se basaba en dos hechos cuyos efectos tendrían lugar a partir del 1 de enero de 1986, a saber, los nuevos recursos propios en el marco del tipo máximo de afectación a la Comunidad del 1,4 % del IVA y la ampliación de la Comunidad a España y Portugal. En la introducción de política general de su anteproyecto, la Comisión señalaba además que se había fijado el siguiente objetivo en lo referente a la Comunidad de los Diez:

«frenar, en lo que se refiere a los gastos no obligatorios, el crecimiento actualmente anormal, de la carga presupuestaria necesaria para atender a los compromisos de ejercicios anteriores (la "carga del pasado").

Desde 1978, en lo que se refiere a los créditos disociados, el volumen de los créditos de compromiso ha aumentado a un ritmo claramente superior al de los créditos de pago, lo que significa, dado el escalonamiento en el tiempo de las realizaciones correspondientes, que las necesidades de pago para cumplir dichos compromisos aumentan cada vez más. Desde 1978, se han acumulado unos 10 300 millones de ecus de compromisos, y de ellos 8 200 millones corresponden a los tres Fondos Estructurales [...].

Así, para 1986, se calculan en unos 4 400 millones de ecus (de ellos, unos 4 000 millones para gastos no obligatorios) los créditos de pago necesarios para cumplir parte de esos compromisos (3 200 millones de ecus en 1985).

En tales circunstancias, con recursos propios constantes, el margen disponible para financiar nuevas políticas comunitarias, ya muy reducido, se hace aún más estrecho.

Con el fin de frenar este crecimiento en el futuro, la Comisión trata de contener el aumento de nuevos compromisos, en gastos no obligatorios, dentro de los límites del tipo máximo, es decir, del 7,1 %».

Basándose en los gastos no obligatorios de la misma naturaleza contenidos en el presupuesto para 1985, la Comisión hacía saber que la aplicación del tipo máximo del 7,1 % permitía aumentar los créditos de compromiso en 588 millones de ecus, y los créditos

de pago en 435 millones de ecus. A este respecto, resulta del expediente que el Consejo, haciendo referencia a otra base no admitida por la Asamblea, calculó que el margen de aumento de los gastos no obligatorios era de 582 millones de ecus para los créditos de compromiso y de 433 millones de ecus para los créditos de pago.

En su reunión de los días 17 y 18 de septiembre de 1985, el Consejo estableció un proyecto de presupuesto que preveía un aumento de 578 millones de ecus, es decir, 7,05 %, para los créditos de compromiso y de 430 millones de ecus, es decir, 7,04 % para los créditos de pago. En estas circunstancias, el margen de maniobra de que disponía la Asamblea en virtud del artículo 203, apartado 9, párrafo 4, era, según el cálculo efectuado por la Comisión en su anteproyecto de presupuesto, de 294 millones de ecus para los créditos de compromiso y de 217 millones de ecus para los créditos de pago. Por lo tanto, el máximo aumento posible de los gastos en relación al presupuesto de 1985 era de 872 millones de ecus para los créditos de compromiso, y de 647 millones de ecus para los créditos de pago.

En su sesión de 14 de noviembre de 1985, el Parlamento se pronunció en primera lectura sobre el proyecto de presupuesto presentando al mismo una serie de enmiendas que preveían en su conjunto un aumento de los gastos no obligatorios de 1 764 millones de ecus para los créditos de compromiso y de 1 784 millones de ecus para los créditos de pago. En esta ocasión, el Parlamento adoptó una resolución sobre el proyecto de presupuesto general que fue transmitida el mismo día al Consejo y que incluía, entre otros, los apartados siguientes:

«*El Parlamento Europeo*:

[...]

1) Recuerda las obligaciones políticas y jurídicas que incumben a la autoridad presupuestaria y que el Consejo ha contraído frente a los nuevos Estados miembros; decide desde luego, sobre la base de las cifras que la Comisión ha juzgado necesarias, replantear, sobre todo en lo que se refiere a las diferentes líneas presupuestarias, los créditos indispensables para hacer frente a la ampliación y la mayor parte de los pagos que resultan de compromisos que han sido ya votados en ejercicios anteriores, basándose en el hecho de que estas dos categorías de gastos están inseparablemente unidas.

2) Estima indispensable:

   a) que la liquidación definitiva de los compromisos contraídos en el curso de ejercicios anteriores se concluya durante los ejercicios inmediatos;

   b) que el nivel de créditos de compromiso permita, en los años futuros, restablecer el funcionamiento normal de los Fondos Estructurales.

[...]

10) Lamenta que el Consejo, por exigencia de sus normas internas de disciplina presupuestaria, no presente al Parlamento más que un proyecto de presupuesto truncado; afirma que, por ello, el Consejo no ha presentado un proyecto completo en primera lectura, actuando así en infracción de las disposiciones del Tratado aplicables al procedimiento presupuestario.

11) Juzga inaceptable que el Consejo no haya consignado en el presupuesto todos los gastos, en contra del artículo 199 del Tratado, y que, en contra de las

disposiciones que regulan los Fondos Estructurales, ni los gastos derivados de la ampliación de la Comunidad, ni los créditos necesarios para la liquidación de las obligaciones contractuales vencidas, hayan sido plenamente tomados en cuenta.

[...]

16) Estima que la Comunidad no puede, mediante el presupuesto para 1986, ignorar o limitar los compromisos financieros que ha contraído; por lo tanto, está decidido a garantizar durante todo el procedimiento presupuestario el respeto de esta exigencia.»

En su segunda lectura del presupuesto, el 26 y 27 de noviembre de 1985, el Consejo decidió, por su parte, aumentar los gastos no obligatorios hasta el importe de 1 199 millones de ecus para los créditos de compromiso y de 1 251 millones de ecus para los créditos suplementarios, en relación con el proyecto de presupuesto establecido en primera lectura, que ascendían a 500 millones de ecus en créditos de compromiso y a 321 millones de ecus en créditos de pago. Como consecuencia de esta propuesta que el Consejo formuló de manera incondicional, propuso al Parlamento, mediante carta de 29 de noviembre de 1985, fijar nuevos tipos máximos de aumento: 14,6 % para los créditos de compromiso y el 20,5 % para los créditos de pago, con respecto a la base de 1985.

A raíz de una reciente reunión de conciliación que celebró los días 11 y 12 de diciembre de 1985 con una delegación del Parlamento para llegar a un acuerdo, el Consejo autorizó a su Presidente a presentar al Parlamento una propuesta de compromiso: un aumento suplementario de los gastos no obligatorios de 196 millones de ecus (el 17,02 %) para los créditos de compromiso y de 242 millones de ecus (el 24,46 %) para los créditos de pago; esta propuesta se hizo supeditándola a su aceptación por el Parlamento.

En su reunión del 12 de diciembre de 1985, el Parlamento adoptó una nueva resolución sobre el proyecto de presupuesto general. Esta se expresaba en los términos siguientes:

«El Parlamento Europeo:

[...]

1) Comprueba, después de examinar las declaraciones hechas y las modificaciones introducidas por el Consejo a la primera lectura del Parlamento y tras haber oído a la Comisión, que el proyecto de presupuesto no responde a las obligaciones contraídas por la Comunidad; vuelve a enmendar el proyecto de presupuesto con el fin de que los gastos relativos a la ampliación y a la "carga del pasado" sean tomadas en cuenta de forma que se garantice, para todos los Estados miembros, el mínimo necesario para el funcionamiento normal y para el desarrollo de los Fondos Estructurales en el marco de la reglamentación vigente.

2) Comprueba que los gastos excepcionales a los que la Comisión debe enfrentarse en 1986 para garantizar el respeto a los compromisos consignados en los presupuestos anteriores, así como los compromisos contraídos respecto a España y Portugal, no tienen equivalente de la misma naturaleza en el presupuesto de 1985; estima que estos gastos no dependen, por lo tanto, de las disposiciones del Tratado relativas a la fijación del tipo máximo de aumento de los gastos no obligatorios respecto a los gastos de la misma naturaleza del ejercicio de 1985; considera, por tanto, que el procedi-

miento previsto en el artículo 203, apartado 9, del Tratado, que se refiere a la fijación de un nuevo tipo de aumento de los gastos no obligatorios no es aplicable en este caso.

[...]

5) Comprueba que los créditos previstos para los Fondos Estructurales no bastan para garantizar un aumento real de los recursos para los diez Estados miembros actuales, ni para contribuir eficazmente a la solución de los problemas estructurales en España y Portugal; subraya que esta falta de aumento de los Fondos Estructurales en valor real (para los diez Estados miembros) infringe las obligaciones a que se refiere el artículo 11, apartado 1, del reglamento relativo a los Programas Integrados Mediterráneos, que prevé "aumentos en términos reales que se aplican a los Fondos" (desde 1986 hasta 1992) y que "ayudan a financiar los PIM pero sin afectar negativamente las transferencias de dichos fondos a otras regiones prioritarias o menos prósperas"; comprueba que el Parlamento se ha visto obligado una vez más a usar sus poderes en materia de presupuesto para llevar al Consejo a cumplir los compromisos que él mismo había creado al adoptar esta legislación.»

Las deliberaciones del Parlamento de 12 de diciembre de 1985 produjeron un aumento adicional de los gastos no obligatorios por valor de 402 millones de ecus (19,5 %) para los créditos de compromiso, y de 563 millones de ecus (29,7 %) para los créditos de pago. A raíz de la votación del Parlamento, el Presidente del Consejo comunicó, en una intervención oral en sesión plenaria de éste último, que, por consiguiente, se retiraba la propuesta de compromiso del Consejo.

El 18 de diciembre de 1985, el Presidente del Parlamento, en aplicación del artículo 203, apartado 7, del Tratado, declaró que el procedimiento presupuestario para el ejercicio de 1986 había concluido y que el presupuesto general quedaba definitivamente aprobado. Después informó oficialmente al Consejo de la aprobación definitiva del presupuesto mediante carta de fecha 19 de diciembre de 1985, que fue recibida en la Secretaría General del Consejo el día 23 del mismo mes.

3. *Sucesos posteriores: medidas provisionales en el asunto 23/86 R*

A raíz del acto adoptado por el Presidente del Parlamento Europeo el 18 de diciembre de 1985, se interpusieron varios recursos de nulidad contra el presupuesto general para el año 1986, o en su caso contra la declaración de aprobación definitiva del mismo presupuesto. Dichos recursos fueron presentados sucesivamente por Luxemburgo (15/86), los Países Bajos (17/86), Francia (18/86), la República Federal de Alemania (19/86), el Reino Unido (23/86) y el Consejo (34/86).

Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 13 de febrero de 1986, el Gobierno del Reino Unido presentó, basándose en los artículos 185 y 186 del Tratado, una demanda de medidas provisionales para que se le concediera, hasta que el Tribunal de Justicia se pronunciase sobre el asunto principal, un mandamiento provisional que declarase que los Estados miembros no efectuarían, para el presupuesto de 1986, en concepto de recursos propios procedentes del IVA, más que pagos limitados a los importes que aparecen en la segunda lectura del proyecto de presupuesto hecha por el Consejo los días 26 y 27 de noviembre de 1985. El Gobierno británico consideraba efectivamente que el aumento de los gastos no obligatorios tal como resulta de la segunda lectura del proyecto de presupuesto por el Parlamento, podría llevar a la Comisión, como órgano encargado de

ejecutar el presupuesto, a pedir a los Estados miembros, dentro del marco de la transferencia de una parte del rendimiento del IVA, contribuciones que sobrepasarían los límites de las facultades de la Comunidad.

Mediante auto de 17 de marzo de 1986, el Presidente del Tribunal de Justicia, pronunciándose con carácter provisional, ordenó, entre otras cosas, lo siguiente:

«1) Hasta el 10 de julio de 1986 o hasta la fecha en que el Tribunal de Justicia dicte sentencia en el asunto 34/86, Consejo contra Parlamento Europeo, si dicha fecha fuese anterior al 10 de julio de 1986, la Comisión ejecutará el presupuesto para el ejercicio correspondiente a 1986, tanto por lo que respecta a los créditos de pago como a los créditos de compromiso, sobre la base del proyecto de presupuesto elaborado en segunda lectura por el Consejo el 27 de noviembre de 1985, salvo por lo que respecta a las enmiendas aprobadas por el Parlamento el 12 de diciembre de 1985 que no supusieron un incremento de los gastos no obligatorios [...].»

4. *Objeto del presente litigio*

El presente recurso de anulación interpuesto conforme a lo establecido en los artículos 173 del Tratado CEE y 146 del Tratado CEEA, se dirige contra el presupuesto general de 1986. La petición principal del Consejo pretende la anulación parcial de dicho presupuesto en la medida en que, como consecuencia de las deliberaciones del Parlamento que tuvieron lugar el 12 de diciembre de 1985, algunos créditos presupuestarios habrían sido aumentados en violación de los Tratados. Al formular esta propuesta, el Consejo pretendió tener en cuenta las exigencias de buen funcionamiento de la Comunidad. Por esta misma razón, el Consejo solicita sólo con carácter subsidiario la anulación del presupuesto en su totalidad y, consecuentemente, la del acto del Presidente del Parlamento en el que éste declaró la aprobación definitiva de dicho presupuesto; en tal caso, invita al Tribunal a indicar cuáles son los efectos del presupuesto que deben considerarse definitivos.

5. *Procedimiento ante el Tribunal de Justicia*

El escrito inicial de interposición del recurso del Consejo fue registrado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 11 de febrero de 1986.

El procedimiento escrito siguió su curso reglamentario. Sin embargo, el Consejo renunció a la réplica.

Al haber solicitado el Consejo en su demanda que se diera prioridad al asunto en vista de la urgencia que había para que el Tribunal de Justicia dictara sentencia antes del establecimiento del proyecto de presupuesto para el ejercicio 1987, el Presidente del Tribunal de Justicia decidió, el 12 de febrero de 1986, admitir esta solicitud, decisión que tomó de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55, apartado 1, párrafo 2, del Reglamento de Procedimiento.

Mediante demandas registradas en la Secretaría del Tribunal de Justicia los días 1, 3 y 4 de abril de 1986, respectivamente, los Gobiernos alemán, británico y francés pidieron que se les permitiera intervenir en el presente asunto en apoyo de las pretensiones del Consejo. Por autos de 14 de abril de 1986, el Tribunal de Justicia, en aplicación del artículo 91 del Reglamento de Procedimiento, admitió las demandas de intervención.

Los Gobiernos británico y francés presentaron, en el plazo fijado, observaciones escritas mediante escritos registrados en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 3 y el 4 de abril de 1986, respectivamente. Por carta de 7 de abril de 1986, el representante del Gobierno alemán comunicó al Tribunal de Justicia que presentaría la posición de su Gobierno en el momento de la vista.

Tras informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibi-

miento a prueba; sin embargo, invitó al Consejo y al Parlamento a responder a ciertas preguntas en la vista.

II — Pretensiones de las partes

El *Consejo de las Comunidades Europeas,* parte demandante, en su recurso solicita al Tribunal de Justicia que:

a) anule el presupuesto para 1986, en la medida en que, como consecuencia de las enmiendas adoptadas por el Parlamento el 12 de diciembre de 1985, durante su segunda lectura del proyecto de presupuesto, los créditos de compromiso y los créditos de pago en concepto de gastos no obligatorios sean superiores, respectivamente, en 293 828 185 ecus y en 527 383 692 ecus, en cualquier otra cantidad que fije el Tribunal, a los nuevos tipos de aumento propuestos por el Consejo en la carta que dirigió al Presidente del Parlamento, en este sentido;

b) anule el presupuesto para 1986 en la medida en que el Parlamento modificó, en su segunda lectura del proyecto de presupuesto, ocho líneas presupuestarias que constituyen gastos obligatorios y que están detallados en el anexo XVIII de la demanda inicial presentada por el Consejo;

c) declare que el acto de aprobación definitiva del presupuesto, tal como se hizo por el Presidente del Parlamento el 18 de diciembre de 1985, infringía las disposiciones del artículo 78, apartados 7 y 9, del Tratado CECA, del artículo 203, apartados 7 y 9, del Tratado CEE, y del artículo 177, apartados 7 y 9, del Tratado CEEA;

d) *subsidiariamente,* anule el presupuesto de 1986 en su totalidad y, consecuentemente, el acto del Presidente del Parlamento de 18 de diciembre de 1985, y que indique los efectos del presupuesto que habrían de considerarse definitivos.

El *Parlamento Europeo,* parte demandada, en términos de defensa, solicita al Tribunal de Justicia que:

a) declare no haber lugar a admitir el recurso o que el mismo es infundado;

b) *subsidiariamente,* en caso de que el Tribunal de Justicia estimase que procede admitir el recurso y que éste es fundado, que acuerde que una anulación debería, por un lado, referirse al presupuesto íntegro y, por otro, extenderse a todo el procedimiento preparatorio para la elaboración del presupuesto, especialmente en razón de las ilegalidades cometidas por el Consejo a lo largo de todo este procedimiento;

c) condene al Consejo al pago de las costas.

III — Motivos y alegaciones de las partes

Sobre la admisibilidad

El *Parlamento Europeo,* parte demandada, formula tres motivos en apoyo de la excepción de inadmisibilidad. Primero, niega la competencia del Consejo para cuestionar la legalidad de los actos del Parlamento a través de un recurso interpuesto en virtud del artículo 173 del Tratado, ya que esta disposición no prevé, ni expresa ni implícitamente, semejante control de legalidad con respecto al Parlamento. En este sentido, el Parlamento señala que, en la Conferencia de Representantes de los Estados miembros que tuvo lugar en Luxemburgo a finales del año 1985, no se admitió una propuesta que pretendía atribuir al Parlamento una legitimación pasiva y activa con arreglo al artículo 173 del Tratado.

El Parlamento alega a continuación que la declaración de aprobación definitiva del

presupuesto tal como la hizo el Presidente del Parlamento según lo dispuesto en el artículo 203, apartado 7, del Tratado, no debe considerarse acto impugnable. El Presidente, en esa fase del procedimiento, no está decidiendo sobre un proyecto de presupuesto, sino más bien sobre un presupuesto ya adoptado por el Parlamento. Y más aún, no puede crearse una tercera rama de la autoridad presupuestaria, independiente de las otras dos. En un mismo orden de ideas, el Parlamento sostiene que el presupuesto, tal como se adoptó al final de la segunda lectura, no constituye tampoco un acto impugnable, ya que se trata de un acto mixto, que proviene de las dos instituciones que forman entre ambas la autoridad presupuestaria de la Comunidad.

El Parlamento añade que su definición de postura a este respecto no implica que el Tribunal de Justicia no pueda ejercer ningún control sobre el presupuesto comunitario. Al contrario, todo acto de ejecución de este presupuesto sería susceptible de impugnación, tanto por vía de un recurso de nulidad como a través de un procedimiento prejudicial con arreglo al artículo 177 del Tratado.

El *Consejo*, parte demandante, subraya en primer lugar que el Parlamento no tiene ninguna condición especial que le permita sustraerse a todo control jurisdiccional. En este sentido, la simple circunstancia de que los artículos 173 del Tratado CEE y 146 del Tratado CEEA sólo mencionen expresamente los actos del Consejo y de la Comisión, no es decisiva. En cambio, deben interpretarse estas disposiciones a la luz de la extensión de los poderes del Parlamento en materia presupuestaria. En efecto, en los sistemas originarios de los dos Tratados, únicamente el Consejo y la Comisión podían adoptar actos de naturaleza jurídica, mientras que, salvo una excepción (artículo 144 CEE; artículo 114 CEEA), el Parlamento sólo emitía dictámenes. En esta perspectiva, las modificaciones de los Tratados realizadas en 1970 y 1975, que tendían a que las competencias presupuestarias se repartieran entre el Parlamento y el Consejo, justifican una interpretación más amplia de los artículos 173 del Tratado CEE y 146 del Tratado CEEA, de modo que el control jurisdiccional debe abarcar también la legalidad del presupuesto general de la Comunidad. Por otra parte, tal control es indispensable, dado que el incumplimiento de las disposiciones comunitarias relativas al procedimiento presupuestario pondría en peligro el equilibrio institucional que persiguen los Tratados.

El Consejo niega a continuación la tesis según la cual, en las circunstancias del caso de autos, un recurso de anulación más bien debería interponerse contra un acto de la Comisión en ejecución del presupuesto. A su juicio, esta solución no es válida, ya que obligaría a esperar una decisión de la Comisión en ejecución del presupuesto y a demandar ante el Tribunal de Justicia a una institución que no es directamente responsable de la ilegalidad alegada del presupuesto.

En cuanto al fondo

El *Consejo*, parte demandante, presenta tres motivos en apoyo de su recurso. Primero: vicio sustancial de forma, dado que el Presidente de la Asamblea, al hacer la cuestionada declaración de 18 de diciembre de 1985, consideró que el procedimiento presupuestario en cuestión había sido concluido con arreglo al artículo 203, apartado 7, del Tratado. Segundo: infracción del artículo 203, apartado 9, en cuanto la Asamblea, al adoptar en segunda lectura el presupuesto para 1986, aumentó unilateralmente los gastos no obligatorios por encima de los nuevos

tipos de aumento que resultaba del proyecto de presupuesto modificado, en segunda lectura, por el Consejo. Por último, el Consejo alega el incumplimiento de los apartados 5 y 6 del artículo 203 en cuanto la Asamblea modificó, en segunda lectura, algunas líneas presupuestarias que constituyen, en opinión del Consejo, gastos obligatorios.

Respecto al *primer motivo, el Consejo* subraya que la manifestación del Presidente de la Asamblea en los términos del artículo 203, apartado 7, no es un acto de carácter meramente declaratorio. Por el contrario, de los términos mismos de esta disposición, se desprende que semejante acto tiene el efecto constitutivo de transformar un proyecto de presupuesto en presupuesto. El Consejo deduce de ello que el Presidente de la Asamblea tiene siempre la obligación de verificar efectivamente si se dan todos los requisitos previstos por dicha disposición y especialmente la exigencia de que debe haber concluido el procedimiento presupuestario. Ahora bien, éste no era el caso, en la medida en que todavía no se había fijado el necesario nuevo tipo máximo de aumento conforme al artículo 203, apartado 9, párrafo 5.

En cuanto al *segundo motivo, el Consejo* hace valer, en primer lugar, que el respeto de las disposiciones del artículo 203, apartado 9, del Tratado es de una importancia considerable dado que el mecanismo del tipo máximo de aumento constituye una necesaria delimitación del poder concedido a la Asamblea para resolver en última instancia sobre los gastos no obligatorios. Semejante delimitación es indispensable, a juicio del Consejo, en tanto en cuanto el equilibrio entre los gastos y los ingresos en el presupuesto comunitario, equilibrio exigido por el artículo 199 del Tratado, se cubre a través de la afectación de una parte del rendimiento del IVA (a partir del 1 de enero de 1986, el 1,4 %). Son, pues, los Estados miembros quienes deben financiar un eventual aumento de los gastos comunitarios. De ahí la necesidad del acuerdo del Consejo para la fijación de los nuevos tipos de incremento.

A continuación, el *Consejo* niega la tesis del Parlamento según la cual éste no estaba obligado a respetar, durante el procedimiento presupuestario de 1986, el mecanismo del tipo máximo en lo que se refiere a los gastos excepcionales ocasionados por la ampliación de la Comunidad y por la llamada «carga del pasado». A este respecto, se remite a los mismos términos del artículo 203, apartado 9, de los que se deriva a su juicio que el mecanismo del tipo máximo se aplica al *conjunto* de los gastos no obligatorios y que la expresión «gastos de la misma naturaleza» debe entenderse como una referencia al mismo *tipo* de gastos. Además, si los autores de los Tratados modificativos de 1970 y 1975 hubieran querido permitir que en algunos casos el tipo máximo no se aplicara a los nuevos gastos no obligatorios, lo habrían expresado claramente.

Respecto al *tercer motivo, el Consejo* observa que el Parlamento no estaba capacitado para modificar determinadas líneas presupuestarias que constituyen gastos obligatorios y que se especifican en el anexo XVIII de su demanda. Precisa que entre los conceptos en cuestión se encuentran dos líneas presupuestarias (artículos 450 y 926) que figuraban ya en presupuestos anteriores y que habían sido clasificados como gastos obligatorios en la Declaración Común del Parlamento, el Consejo y la Comisión de 30 de junio de 1982 (DO C 194, p. 1). En los demás casos, se trataría de nuevas líneas presupuestarias.

A título de observación general, *el Parlamento Europeo,* como parte demandada, alega que el procedimiento presupuestario para el año 1986 debe entenderse a la luz de las dificultades encontradas a lo largo de los

procedimientos anteriores, especialmente los de los años 1983 y 1984. Entre estas dificultades figuran en particular el agotamiento de los recursos propios disponibles en el marco de la transferencia de una parte del rendimiento del IVA, el «reembolso británico», el refuerzo indispensable de los Fondos Estructurales (Fondo Regional, Fondo Social, FEOGA-Orientación), la adopción unilateral por el Consejo de los principios de una «disciplina presupuestaria» y los problemas que se derivan de una infravaloración sistemática de los créditos («infravaloración presupuestaria»). En vista de ello, el Parlamento señala además que, como consecuencia de la insuficiencia de los créditos consignados en el presupuesto para el ejercicio de 1984, éste hubo de ser completado mediante un presupuesto suplementario. Además, al haber propuesto el Consejo, en 1984, un proyecto de presupuesto que no cubría la totalidad de los medios financieros necesarios para financiar los gastos del año 1985, el Parlamento tuvo que remediar esta insuficiencia evidente rechazando el proyecto en su totalidad. Así pues, por lo que se refiere al año 1986, el Consejo le propuso, una vez más, un proyecto de presupuesto manifiestamente incompleto, en la medida en que no incluía créditos para hacer frente a la ampliación de la Comunidad y a la realización de la «carga del pasado». Por otra parte, en su primera lectura, el Parlamento trató seriamente de aceptar el proyecto incompleto tal como estaba, lo que habría excluido una segunda lectura del Consejo: en este caso, el presupuesto se habría considerado aprobado sin que figuraran en él los créditos necesarios. Esta decisión habría puesto en claro la insuficiencia del proyecto del Consejo. De todos modos, el Parlamento descartó esta posibilidad para no poner en peligro el buen funcionamiento de la Comunidad en 1986. Por esta misma razón, rechazar en su conjunto el proyecto de presupuesto no era posible entonces puesto que, bajo el régimen de doceavas partes provisionales (artículo 204), la Comunidad tampoco habría podido hacer frente a las obligaciones derivadas de la ampliación y de los Fondos Estructurales.

En cuanto a los argumentos de fondo del Consejo, el *Parlamento* alega a continuación que los gastos relativos a los compromisos contraídos con respecto a España y Portugal, así como los relativos a la «carga del pasado», aun siendo de la misma naturaleza que los gastos no obligatorios en general, no tenían ningún equivalente en el presupuesto para 1985. A este respecto, el Parlamento señala además que, en su anteproyecto, la Comisión había colocado fuera del tipo máximo de aumento los gastos relativos a las dos categorías antes mencionadas. Por otra parte, del artículo 203, apartado 9, párrafos 1 y 3, se deriva a su juicio que las dos ramas de la autoridad presupuestaria, si no llegan a ponerse de acuerdo, están vinculadas por el método utilizado a este respecto por la Comisión. Por estas razones, el Parlamento estima que el mecanismo del tipo máximo no era aplicable en este caso a estas dos categorías de gastos.

En caso de que el Tribunal de Justicia aceptase esta interpretación del artículo 203, apartado 9, el *Parlamento* sostiene, *a título subsidiario,* que el comportamiento ilegal del Consejo le obligó efectivamente a adoptar, en interés de la Comunidad, la postura que tomó. El Parlamento señala que el comportamiento del Consejo durante el procedimiento presupuestario en cuestión está viciado de ilegalidad desde dos puntos de vista. En primer lugar, al presentar en primera lectura un proyecto de presupuesto in-

completo, el Consejo no respetó las disposiciones de los artículos 199 y 203, apartado 10, del Tratado. A continuación, al elaborar deliberadamente un proyecto de presupuesto más completo sólo en su segunda lectura, el Consejo se negó a reconocer los poderes presupuestarios del Parlamento. En efecto, una infravaloración presupuestaria en la primera lectura del Consejo no sólo privaría al Parlamento de su derecho a una lectura del presupuesto, sino que cuestionaría su derecho a la última palabra en materia de gastos no obligatorios, por cuanto el Parlamento se vería así obligado a consignar, por vía de enmienda, los créditos omitidos indebidamente. En otras palabras: una infravaloración presupuestaria deliberada en primera lectura por el Consejo constituiría un abuso y una desviación flagrante de procedimiento, ya que reduciría la libertad de enmendar que el Tratado garantiza al Parlamento.

Por tanto, en esta situación excepcional y dado que, por las razones expuestas anteriormente, las otras posibilidades para evitar el conflicto con el Consejo no fueron apropiadas, la decisión final que tomó el Parlamento, es decir, considerar los gastos relativos a la ampliación y la «carga del pasado» como «exentos de tipo», fue la única solución capaz de respetar tanto la exigencia de un presupuesto completo, en el sentido del artículo 199 del Tratado, como el principio de continuidad del funcionamiento de la Comunidad.

Con carácter totalmente subsidiario, el *Parlamento* subraya que el presupuesto de la Comunidad es un acto único. Por tanto, no sería concebible que una eventual anulación pudiera aplicarse únicamente a una parte del presupuesto, dejando subsistir otra. Además, una anulación parcial haría que se mantuviera el proyecto modificado en segunda lectura por el Consejo, y llevaría a un resultado contrario al artículo 203, apartado 9; en efecto, los nuevos tipos máximos resultantes habrían sido fijados *unilateralmente* por el Consejo. Por estas razones, el Parlamento estima que el Tribunal de Justicia debería anular, dado el caso, el presupuesto en su totalidad.

Observaciones de las partes coadyuvantes

En sus respectivos escritos de intervención, los Gobiernos británico y francés subrayan, esencialmente, que el Parlamento no ha conseguido aportar en su defensa ninguna alegación que pueda justificar sus propios actos, y especialmente las irregularidades que habría cometido durante la segunda lectura del proyecto de presupuesto para 1986.

IV — Procedimiento oral

En la vista oral del 30 de abril de 1986, el Consejo de las Comunidades Europeas, representado por los Sres. D. Gordon-Smith y F. van Craeyenest; el Gobierno de la República Federal de Alemania, representado por el Sr. M. Seidel; el Gobierno de la República Francesa, representado por el Sr. G. Guillaume; el Gobierno del Reino Unido, representado por su Agente Sr. T. J. G. Pratt, asistido por el Sr. F. Jacobs, QC; así como el Parlamento Europeo, representado por su Agente Sr. F. Pasetti-Bombardella, asistido por el Sr. J. Lever, QC, y por M^{e} Lyon-Caen, fueron oídos en sus informes orales.

Durante la vista, el *Consejo* explicó, por lo que se refiere al objeto concreto del segundo punto de su demanda, que no era esencial que el Tribunal de Justicia se pronunciase efectivamente sobre la divergencia de opiniones acerca de la clasificación de las líneas presupuestarias en cuestión. El incremento de estas líneas presupuestarias, tal

como fue adoptado por el Parlamento en su segunda lectura del proyecto de presupuesto, era en efecto ilegal, cualquiera que fuese su clasificación exacta. Si los créditos a los que se referían constituyeran gastos obligatorios, el Parlamento no tendría ningún poder para modificarlos durante la segunda lectura, dado que sólo el Consejo está capacitado para hacer dicha modificación. Si, por el contrario, se tratara de gastos no obligatorios, el incremento objeto del litigio supondría, de no haber un acuerdo con el Consejo, una superación del tipo máximo de aumento todavía mayor que la contemplada en el primer punto de la demanda del Consejo. Por tanto, de ahí se sigue que, en cada una de estas dos hipótesis, el presupuesto debe ser anulado en la medida en que los créditos en cuestión fueron aumentados por el Parlamento en segunda lectura.

El Abogado General presentó sus conclusiones en audiencia pública el 2 de junio de 1986.

Fundamentos de Derecho

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 11 de febrero de 1986, el Consejo de las Comunidades Europeas interpuso, conforme a los artículos 173 del Tratado CEE y 146 del Tratado CEEA, un recurso contra el Parlamento Europeo que pretendía la anulación parcial o, subsidiariamente, total, del presupuesto general de las Comunidades Europeas para el ejercicio 1986 (DO L 358), así como la anulación del acto del Presidente del Parlamento Europeo de 18 de diciembre de 1985 por el que declaraba que dicho presupuesto estaba definitivamente aprobado.

2 El Consejo, así como los Gobiernos alemán, francés y británico, que intervinieron en el litigio en apoyo de las pretensiones del Consejo, se quejan concretamente de que el Parlamento Europeo aumentó, mediante enmiendas votadas a raíz de la segunda lectura del proyecto de presupuesto el 12 de diciembre de 1985, determinados créditos presupuestarios en violación de los Tratados, especialmente del artículo 203, apartado 9, del Tratado CEE y las disposiciones corrrespondientes de los Tratados CEEA y CECA. Estos aumentos habrían producido una elevación de los gastos no obligatorios que figuraban en el presupuesto de 1986, en relación con los del presupuesto de 1985, que rebasaba el tipo máximo de aumento fijado conforme al citado apartado 9.

3 El Parlamento Europeo sostiene a título principal que no ha lugar a admitir el recurso. Con carácter subsidiario alega haber respetado la letra y el espíritu del artículo 203, apartado 9, del Tratado CEE. Fue el Consejo quien a su juicio ignoró las disposiciones de los Tratados, en concreto las del artículo 199 del Tratado CEE, al presentar al Parlamento un proyecto de presupuesto y, después de la primera lectura por el Parlamento, un proyecto modificado, cuya adopción habría colocado a las Comunidades en la imposibilidad de hacer frente a sus compromisos.

Sobre la admisibilidad

4 En primer lugar, el Parlamento cuestiona que el Consejo pueda ampararse en el artículo 173 del Tratado CEE para hacer anular el presupuesto como acto del Parlamento Europeo. Según esta institución, el artículo 173 no prevé que los actos del Parlamento Europeo puedan ser objeto de un control de legalidad así como tampoco permite al Parlamento cuestionar ante el Tribunal de Justicia la legalidad de los actos del Consejo y de la Comisión de las Comunidades.

5 De cualquier modo, hay que tener en cuenta que el Tribunal de Justicia ha juzgado ya, en su sentencia de 23 de abril de 1986 (Partido ecologista «Les Verts», 294/83, Rec. 1986, p. 1339) que, en virtud del artículo 173 del Tratado CEE, puede interponerse un recurso de anulación contra los actos del Parlamento Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros, si se dan los demás requisitos exigidos por dicha disposición.

6 A este respecto, hay que precisar que el presupuesto general de las Comunidades es el acto que prevé y autoriza por anticipado cada año los ingresos y los gastos, los cuales deben estar equilibrados, según el artículo 199, párrafo 2, del Tratado CEE. Corresponde a la Comisión ejecutar el presupuesto, según el artículo 205, dentro del límite de los créditos autorizados, mientras que los ingresos consignados determinan el nivel de los importes del rendimiento del impuesto sobre el valor añadido que los Estados miembros tienen que transferir en concepto de recursos propios a las Comunidades. De esto se deduce que el presupuesto, una vez hecha la declaración del Presidente del Parlamento a que se refiere el artículo 203, apartado 7, se incluye entre los actos susceptibles de producir efectos jurídicos frente a terceros.

7 A continuación, el Parlamento sostiene que, en cualquier caso, la declaración de su Presidente, hecha con arreglo al artículo 203, apartado 7, del Tratado CEE, de que el presupuesto está definitivamente aprobado, no puede considerarse acto impugnable. En efecto, el Presidente del Parlamento sólo habría intervenido una vez

concluido el procedimiento presupuestario, sin poder influir en el resultado del mismo. Considerar acto impugnable la declaración del Presidente del Parlamento supondría, en estas circunstancias, instituir una tercera rama independiente de la autoridad presupuestaria, distinta de las otras dos, el Consejo y el Parlamento.

8 Esta tesis debe ser igualmente rechazada. Es el Presidente del Parlamento quien declara formalmente que el procedimiento presupuestario ha concluido, mediante la aprobación definitiva del presupuesto y quien confiere así fuerza obligatoria al mismo, tanto con respecto a las instituciones como a los Estados miembros. Al ejercer esta función, el Presidente del Parlamento interviene mediante un acto jurídico propio, de carácter objetivo, al final de un procedimiento caracterizado por la acción conjunta de diferentes instituciones. Este acto lo adopta, no como autoridad distinta no prevista en el Tratado, sino en su calidad de órgano del Parlamento Europeo.

9 El Parlamento alega, por último, que su deliberación en segunda lectura sobre el proyecto modificado por el Consejo no puede ser objeto de un recurso de anulación.

10 Desarrollando este argumento, el Parlamento explica que, en el marco del procedimiento presupuestario, los papeles del Parlamento y del Consejo son complementarios y que la acción conjunta de estas dos instituciones conduce al establecimiento del presupuesto, que constituye un acto común sin equivalente con ningún otro acto de las instituciones de la Comunidad. Por tanto, está excluido que la eventual anulación de tal acto pueda afectar únicamente a las deliberaciones de una sola de las dos instituciones afectadas. A este respecto, el Parlamento recuerda que, según el artículo 176 del Tratado CEE, «la institución de la que emane el acto anulado» está obligada a tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia; ahora bien, el presupuesto de la Comunidad es obra de dos instituciones, de manera que esta disposición no le es aplicable. Así pues, a juicio del Parlamento debe considerarse que no es posible el control del presupuesto a través de un recurso de anulación.

11 El Consejo, respondiendo a esta argumentación, observa que hasta el ejercicio de 1975 el presupuesto se sometía siempre al control previo previsto por el artículo 173 del Tratado CEE, ya que la aprobación del presupuesto constituía un acto del Consejo creador de efectos jurídicos. Sería inconcebible que los autores de las revisiones del Tratado en materia presupuestaria hubieran querido, al ampliar el papel del Parlamento Europeo en este campo, retirar el presupuesto de la categoría de actos sujetos al control judicial. Por otra parte, este control es la conclusión nece-

saria de la obligación que tienen las instituciones de actuar dentro de los límites de las atribuciones que les han sido otorgadas.

12 Procede observar que, según el artículo 203, apartado 10, del Tratado CEE, cada institución debe ejercer las competencias que le han sido otorgadas en materia presupuestaria respetando las disposiciones del Tratado. Si no fuera posible someter los actos de la autoridad presupuestaria al control del Tribunal de Justicia, las instituciones que ejercen esta autoridad podrían inmiscuirse en las competencias de los Estados miembros o de las demás instituciones, o rebasar los límites fijados a sus competencias. Por otra parte, ninguna disposición de los Tratados excluye que pueda interponerse un recurso de anulación contra actos de carácter presupuestario.

13 De esta forma, la naturaleza presupuestaria de los actos impugnados no supone un obstáculo para la admisibilidad del recurso. Las observaciones del Parlamento sobre las medidas a tomar en caso de anulación serán consideradas después del examen de la cuestión de fondo.

14 De todo lo expuesto resulta que los motivos invocados contra la admisibilidad del recurso deben ser rechazados en su conjunto.

En cuanto al fondo

15 Conviene, desde el principio, examinar aquellas disposiciones del artículo 203 del Tratado CEE que están en el centro de la discusión entre las partes, así como la forma en que fueron aplicadas durante el procedimiento seguido para establecer el presupuesto para el ejercicio de 1986. El apartado 9 de este artículo establece el procedimiento a seguir en lo que se refiere a la fijación de los gastos llamados no obligatorios, es decir, los gastos que no resultan necesariamente del Tratado o de los actos adoptados en virtud del mismo.

16 Se desprende de las disposiciones del apartado 4, párrafo 2, del apartado 5, letra a), y del apartado 6 del artículo 203, que la Asamblea puede introducir enmiendas en el presupuesto en lo que se refiere a los gastos no obligatorios, que el Consejo puede modificar cada una de las así adoptadas, pero que la Asamblea puede, durante su segunda lectura del proyecto de presupuesto modificado por el Consejo, enmendar o rechazar las modificaciones que el Consejo haya hecho de las enmiendas del Parlamento. Por el contrario, en lo referente a los gastos obliga-

torios, la Asamblea ya no puede, en segunda lectura, cuestionar la suerte que el Consejo ha reservado a las propuestas de modificación que la Asamblea ha hecho durante la primera lectura.

17 De cualquier modo, el apartado 9 del artículo 203, prevé un límite para el aumento de los gastos no obligatorios en relación con los gastos de la misma naturaleza que figuran en el presupuesto del ejercicio anterior. Este límite se expresa mediante un «tipo máximo de aumento» que las instituciones de la Comunidad están obligadas, según el párrafo 3 del apartado 9, a respetar durante el procedimiento presupuestario.

18 De acuerdo con el párrafo 2 del apartado 9, el tipo máximo se fija anualmente por la Comisión con base en tres datos objetivos, que son: la evolución del producto nacional bruto, la variación media de los presupuestos nacionales y la evolución del coste de vida. Cuando, en el transcurso del procedimiento presupuestario, la Asamblea, el Consejo o la Comisión estiman que las actividades de las Comunidades exigen que se rebase dicho tipo, puede fijarse uno nuevo, según el párrafo 5 del apartado 9, mediante acuerdo entre el Consejo y la Asamblea.

19 Para el ejercicio de 1986, la Comisión declaró, tras consulta al Comité de Política Económica, que el tipo máximo de aumento era del 7,1 %. A raíz de la presentación del anteproyecto de presupuesto, la Comisión indicó que se había fijado como objetivo contener el crecimiento de los créditos de pago necesarios para los gastos no obligatorios dentro del límite del tipo máximo del 7,1 %. Sin embargo, añadió que este principio debía tener ciertas excepciones.

20 A este respecto, la Comisión, en la «introducción política general» del anteproyecto de presupuesto, señaló especialmente que desde 1978 el volumen de los créditos de compromiso había aumentado a un ritmo netamente superior al de los créditos de pago, y que esta evolución tuvo como resultado, dado el escalonamiento en el tiempo de las realizaciones correspondientes, que las necesidades financieras para hacer frente a estos compromisos aumentasen constantemente. Desde 1978, se acumularon unos 10 300 millones de ecus, de los cuales 8 200 millones corresponden a los tres Fondos Estructurales, es decir, al Fondo Social, al Fondo Regional y a la Sección Orientación del FEOGA. Con el fin de proceder a la liquidación de la «carga del pasado» y de asegurar su cobertura financiera, la

Comisión consideró que el aumento de los créditos de pago debía rebasar el tipo del 7,1 % en la medida necesaria para cubrir en 1986 los compromisos en cuestión.

21 Al adoptar el proyecto de presupuesto en primera lectura, el Consejo fijó el aumento de los créditos de compromiso, al igual que el de los créditos de pago, en niveles que estaban dentro de los límites del tipo máximo del 7,1 %. Según los cálculos del Consejo, el proyecto de presupuesto reflejó un aumento de 578,1 millones de ecus en créditos de compromiso, es decir, del 7,05 %, y de 430 millones de ecus en créditos de pago, es decir, del 7,04 %.

22 En los comentarios que acompañaban a su proyecto de presupuesto, el Consejo se declaró «dispuesto a reconsiderar los créditos consignados referentes al FEDER y al FSE en la segunda lectura del proyecto de presupuesto y a asegurar en esta ocasión que los importes necesarios para respetar los compromisos derivados de las negociaciones de adhesión con respecto a los dos nuevos Estados miembros sean puestos a disposición de los países afectados». Además manifestó estar convencido, por lo que respecta a la «carga del pasado», «de que se trata de una cuestión compleja que las dos ramas de la autoridad presupuestaria deben resolver juntas y que toda solución a esta cuestión se dilatará necesariamente a varios ejercicios».

23 El párrafo 4 del apartado 9 prevé, en el caso de que el tipo de aumento que resulte del proyecto de presupuesto establecido por el Consejo sea superior a la mitad del tipo máximo, que la Asamblea, en el ejercicio de su derecho de enmienda, pueda aún elevar el nivel de los gastos no obligatorios en el límite de la mitad del tipo máximo. En el caso de autos, el Consejo cifró este margen de maniobra del Parlamento en 291,1 millones de ecus para los compromisos y en 216,65 millones de ecus para los pagos.

24 Es preciso observar que las cifras proporcionadas por el Consejo no están calculadas con relación a las que resultan del presupuesto de 1985 tal como fue aprobado y publicado, sino con relación a una base corregida, ya que el Parlamento aprobó, a raíz del procedimiento presupuestario que condujo al presupuesto de 1985, determinadas enmiendas respecto a las cuales el Consejo había formulado reservas y objeciones. De todos modos, dado que el presupuesto de 1985 no ha sido objeto de ningún recurso dentro de plazo, el Consejo no podría, en el marco del presente procedimiento relativo al presupuesto para 1986, proponer una corrección de la

base para el aumento de los gastos no obligatorios cuestionando la regularidad de determinadas enmiendas aprobadas durante el procedimiento presupuestario anterior; en efecto, los aumentos de gastos que son consecuencia de esas enmiendas forman parte de los gastos «del ejercicio en curso», que constituyen, según el párrafo 1 del apartado 9, la base de cálculo para la aplicación del tipo máximo de aumento. Si no se tiene en cuenta la corrección de la base efectuada por el Consejo, el margen de maniobra del Parlamento era de 294 millones de ecus para los créditos de compromiso y de 217 millones de ecus para los créditos de pago.

25 Consta que las enmiendas aprobadas por el Parlamento en primera lectura han conducido a un aumento global de los gastos no obligatorios sensiblemente superior al margen de maniobra que se acaba de indicar. Este aumento se situaba, en cualquier caso, con relación al proyecto de presupuesto aprobado por el Consejo y según los diferentes métodos de cálculo que han seguido el Consejo y el Parlamento, por encima de 1 700 millones de ecus, tanto para los créditos de compromiso como para los créditos de pago.

26 Resulta de los debates parlamentarios que estos aumentos han pretendido, especialmente, contribuir a la liquidación de la «carga del pasado», tal como la Comisión había propuesto en su anteproyecto de presupuesto y a reformar además los tres Fondos Estructurales para permitirles enfrentarse a los problemas relacionados con la adhesión a la Comunidad de España y Portugal el 1 de enero de 1986. En su resolución sobre el proyecto de presupuesto general de 14 de noviembre de 1985, el Parlamento, tras recordar las obligaciones políticas y jurídicas contraídas con respecto a los nuevos Estados miembros, declaró que era preciso volver a consignar, con base en las cifras consideradas necesarias por la Comisión, «los créditos indispensables para hacer frente a la ampliación y la mayor parte de los pagos que se derivan de compromisos que han sido ya consignados en ejercicios anteriores», al ser inseparables ambas categorías de gastos.

27 En su segunda lectura del presupuesto, el Consejo decidió aumentar los gastos no obligatorios, en relación a las cifras que contenía el proyecto de presupuesto, hasta 1 199 millones de ecus para los créditos de compromiso y de 1 251 millones de ecus para los créditos de pago. Estos importes representaban un tipo de aumento, sobre la base de 1985 corregida según estimación del Consejo, del 14,63 % para los créditos de compromiso y del 20,5 % para los créditos de pago. Por carta de 29 de noviembre de 1985 al Presidente del Parlamento, el Consejo dio cuenta de cómo había resuelto acerca de las enmiendas aprobadas por el Parlamento en pri-

mera lectura, no sin indicar que el Consejo había acordado «en consecuencia» proponer a la Asamblea que fijara para 1986, respecto a los gastos no obligatorios, nuevos tipos para los créditos de compromiso (14,63 %) y para los créditos de pago (20,5 %).

28 Al comenzar los debates para la segunda lectura del presupuesto, el Parlamento dio a entender que consideraba las modificaciones aceptadas por el Consejo demasiado modestas y que no estaba dispuesto a plegarse ni a los importes estimados por el Consejo en segunda lectura, ni a las cifras modificadas del tipo máximo de aumento. En efecto, los debates estuvieron marcados por el empeño de establecer un presupuesto en el que los gastos relacionados con la ampliación y con la «carga del pasado» fueran suficientemente tenidos en cuenta.

29 Durante su sesión nº 1052, celebrada en Estrasburgo los días 11 y 12 de diciembre de 1985, el Consejo volvió a formular una propuesta de compromiso que calificó de última. En esa ocasión, el Consejo se declaró dispuesto a aceptar un nuevo aumento de los importes establecidos en segunda lectura, a saber 195,7 millones de ecus en concepto de créditos de compromiso y 241,8 millones de ecus en concepto de créditos de pago. Además, propuso elevar el tipo máximo de aumento hasta el 17,02 % para los créditos de compromiso y hasta el 24,46 % para los créditos de pago. El Consejo autorizó a su Presidente a presentar estas proposiciones al Parlamento, no sin precisar que serían retiradas en caso de que el Parlamento no estuviera de acuerdo con ellas.

30 Al no aceptar el Parlamento estas propuestas de compromiso, el Presidente del Consejo las retiró formalmente. El Parlamento aprobó enmiendas que suponían el aumento de los créditos, en relación a los que establecía el proyecto modificado del Consejo, hasta 401,7 millones de ecus para los créditos de compromiso y 563,3 millones de ecus para los créditos de pago. El conjunto de los créditos autorizados para gastos no obligatorios se elevó así a 9 801,9 millones para los créditos de compromiso y a 7 917,7 millones para los créditos de pago. El 18 de diciembre de 1985, el Presidente del Parlamento declaró que el procedimiento general para el ejercicio de 1986, tal como había sido aprobado por el Parlamento en segunda lectura, estaba definitivamente aprobado.

31 Las cantidades mencionadas anteriormente muestran que el aumento de los gastos no obligatorios que resulta de la segunda lectura del presupuesto por el Parlamento era de 18,17 % (compromisos) y de 29,10 % (pagos) con relación al presupuesto de 1985 tal como había sido aprobado. Estas cantidades suponían, respectivamente, el 19,53 % y el 29,73 % en relación con la base de 1985 corregida tal como la estableció el Consejo.

32 Esta exposición permite comprobar tres circunstancias de hecho referentes a la aplicación efectuada de las disposiciones relativas al tipo máximo de aumento:

a) la Comisión, el Consejo y el Parlamento estuvieron de acuerdo en estimar que el tipo de aumento que había fijado la Comisión no era suficiente para permitir el buen funcionamiento de las Comunidades en el curso del ejercicio 1986;

b) el Consejo y el Parlamento no llegaron a ponerse de acuerdo sobre un nuevo tipo máximo de aumento, si bien las posturas que ambas instituciones mantenían al final eran bastante cercanas;

c) los créditos establecidos por el Parlamento en segunda lectura y ratificados por el presupuesto tal como fue aprobado el 18 de diciembre de 1985 por el Presidente del Parlamento rebasan el tipo máximo de aumento fijado por la Comisión y los diferentes tipos modificados que habían sido propuestos por el Consejo.

33 La circunstancia señalada en el apartado b) es negada por el Consejo. Este alega que al rebasar los aumentos propuestos en segunda lectura por el Consejo, el Parlamento aceptó implícitamente las cifras del tipo máximo establecido por el Consejo. El Parlamento observó, sin embargo, que esta tesis equivaldría a aceptar un nuevo tipo que sería fijado unilateralmente por el Consejo, siendo así que el Tratado exige un acuerdo entre el Consejo y el Parlamento. Ha recordado también que el Parlamento no sólo puede elegir entre aceptar o rechazar el nuevo tipo propuesto por el Consejo, sino que puede también en todo momento, según el artículo 203, apartado 8, del Tratado, rechazar el proyecto de presupuesto en su totalidad.

34 Conviene precisar a este respecto que, 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 dicho tipo: según el pá-

rrafo 5 del apartado 9 del artículo 203, basta que el Consejo y la Asamblea se pongan de acuerdo. En vista de la importancia de tal acuerdo, que da a las dos instituciones, si actúan de consuno, 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.

35 La circunstancia contenida en el apartado c) es negada por el Parlamento. Esta institución sostiene que los gastos no obligatorios del ejercicio 1986 relativos a la ampliación y a la absorción de la «carga del pasado» no tenían equivalente en el ejercicio 1985. Por tanto, se les podía aplicar el procedimiento establecido por el artículo 203, apartado 9, que consiste en aplicar un tipo máximo de aumento a los gastos no obligatorios del ejercicio en curso.

36 Este argumento no puede ser aceptado. El párrafo 1 del apartado 9 establece que, «para el conjunto de gastos distintos de los que resulten obligatoriamente del Tratado o de los actos adoptados en virtud de éste», se fijará cada año un tipo máximo de aumento «en relación a los gastos de la misma naturaleza del ejercicio en curso». La expresión «gastos de la misma naturaleza» sólo puede referirse a los gastos mencionados al principio de esta frase, a saber, los no obligatorios. De ello resulta que el Tratado no reconoce la existencia de gastos no obligatorios cuyo aumento quedara fuera del campo de aplicación del tipo máximo de aumento.

37 En su escrito de contestación, el Parlamento reprocha además al Consejo el haberse comportado de manera ilegal al presentar un proyecto de presupuesto incompleto, especialmente porque no incluía los créditos necesarios para hacer frente a la ampliación y a la reabsorción de la «carga del pasado». Así, a su juicio, el Consejo infringió los principios generales de una presupuestación completa y sincera. Este comportamiento obligó al Parlamento a completar el presupuesto y desde luego limitó sus poderes.

38 Sea cual sea la incidencia de este argumento sobre la superación del tipo máximo de aumento, como resultado de las enmiendas adoptadas por el Parlamento, basta con comprobar sobre este punto que no corresponde al Tribunal de Justicia, 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».

39 Por ello, es necesario comprobar que el acto del Presidente del Parlamento de 18 de diciembre de 1985 por el que declaró que el presupuesto para 1986 estaba definitivamente aprobado, se produjo en un momento en que el procedimiento presupuestario aún no había concluido, a falta de acuerdo entre las dos instituciones implicadas acerca de las cifras del nuevo tipo máximo de aumento. Por tanto, este acto estaba viciado de ilegalidad.

Sobre las consecuencias que han de sacarse de la ilegalidad comprobada

40 El Consejo solicita la anulación del presupuesto para 1986 en la medida en que los créditos de compromiso y los créditos de pago en cuanto gastos no obligatorios rebasan los nuevos tipos de aumento propuestos por el Consejo por carta de 29 de noviembre de 1985 al Presidente del Parlamento. Además, el Consejo solicita del Tribunal de Justicia que declare que la aprobación definitiva del presupuesto, tal como la estableció el Presidente del Parlamento el 18 de diciembre de 1985, constituyó una violación de los Tratados, especialmente del artículo 203, apartados 7 y 9, del Tratado CEE y de las disposiciones paralelas de los Tratados CEEA y CECA. Con carácter subsidiario, el Consejo solicita la anulación del presupuesto para 1986 en su totalidad, y como consecuencia, del acto del Presidente del Parlamento de 18 de diciembre de 1985; invita al Tribunal de Justicia a que indique, en caso de anulación total, los efectos que deben ser considerados definitivos.

41 El Parlamento solicita del Tribunal de Justicia, en caso de que éste estimara fundado el recurso, que declare que la anulación se aplica a la totalidad del presupuesto de modo que se extienda a todo el procedimiento presupuestario, el cual estaría viciado desde su comienzo por el comportamiento ilegal del Consejo. El Parlamento subraya que una anulación parcial sería contraria al carácter de acto único del presupuesto y que dejaría, además, que subsistiese el proyecto modificado en segunda lectura por el Consejo, resultado contrario al artículo 203, apartado 9.

42 En primer lugar, procede observar que, si bien corresponde al Tribunal de Justicia velar por que las instituciones que constituyen la autoridad presupuestaria respeten

los límites de sus competencias, no le corresponde intervenir en el proceso de negociación entre el Consejo y el Parlamento, que debe conducir, dentro del respeto de estos límites, al establecimiento del presupuesto general de las Comunidades. Por consiguiente, es necesario rechazar las pretensiones principales del Consejo que tienden a una anulación parcial del presupuesto, lo que tendría como efecto poner en vigor la versión de este documento tal como aparecía en las propuestas hechas por el Consejo al Parlamento el 29 de noviembre de 1985.

43 Es preciso destacar a continuación que la irregularidad que se imputa al acto del Presidente del Parlamento de 18 de diciembre de 1985 halla su origen en el hecho de que éste declaró, conforme a lo dispuesto en el artículo 203, apartado 7, que el presupuesto estaba «definitivamente» aprobado, cuando aún no había tenido lugar una aprobación definitiva, ya que las dos instituciones aún no se habían puesto de acuerdo respecto a la cuantía de un nuevo tipo máximo de aumento.

44 Si se mira retrospectivamente la situación tal como se presentaba a raíz de la segunda lectura del presupuesto por el Parlamento, parece que las posturas respectivas de las dos instituciones difícilmente podían suponer un obstáculo para la posibilidad de llegar a un acuerdo. En efecto, los aumentos de los gastos no obligatorios establecidos por el Parlamento representaban unos tipos de aumento del 18,17 % para los créditos de compromiso y del 29,10 % para los créditos de pago, mientras que los tipos que se derivaban de las últimas propuestas del Consejo —las propuestas de compromiso, aunque fueron «retiradas» posteriormente— eran, respectivamente, del 17,02 % y del 24,46 %.

45 No corresponde al Tribunal examinar en qué medida la actitud del Consejo o del Parlamento a lo largo de toda la negociación presupuestaria les ha impedido llegar a un acuerdo. Debe limitarse a declarar que, al faltar ese acuerdo esencial, el Presidente del Parlamento no podía declarar legalmente que el presupuesto estaba definitivamente aprobado; en consecuencia, dicha declaración debe ser anulada.

46 La anulación del acto del Presidente del Parlamento produce el efecto de privar de validez al presupuesto para 1986. Por tanto, no es necesario pronunciarse acerca de las pretensiones del Consejo que pedían la anulación total de dicho presupuesto.

47 Corresponde al Consejo y al Parlamento tomar las medidas que requiere la ejecución de la presente sentencia y reanudar el procedimiento presupuestario en el

punto exacto en el que el Parlamento, en segunda lectura, aumentó los créditos en concepto de gastos no obligatorios rebasando el tipo máximo de aumento fijado por la Comisión sin haberse puesto de acuerdo con el Consejo sobre la cifra de un nuevo tipo.

48 La declaración de nulidad del presupuesto para 1986, se produce en un momento en que ya ha transcurrido una parte importante del ejercicio de 1986. En estas circunstancias, la necesidad de garantizar la continuidad del servicio público europeo, así como importantes motivos de seguridad jurídica, comparables a los que se dan en el caso de la anulación de determinados reglamentos, justifican que el Tribunal de Justicia ejerza el poder que le confiere expresamente el artículo 174, párrafo 2, del Tratado CEE en caso de anulación de un reglamento y que indique los efectos del presupuesto para 1986 que deben considerarse definitivos. En las circunstancias particulares de este caso, procede juzgar que la anulación del acto del Presidente del Parlamento no puede cuestionar la validez de los pagos efectuados ni de los compromisos contraídos en ejecución del presupuesto para 1986 hasta el día en que se dicta la presente sentencia.

49 El Consejo presentó también, en el marco del presente procedimiento, una demanda que no está relacionada con la aplicación que se hizo del tipo máximo de aumento, sino con el incremento, efectuado por el Parlamento en segunda lectura, de ciertas líneas presupuestarias referentes a gastos que, según el Consejo, son gastos obligatorios.

50 Después de la anulación del acto del Presidente del Parlamento de 18 de diciembre de 1985, dicha demanda está de más. Por otra parte, hay que considerar que los problemas de delimitación de los gastos no obligatorios con relación a los gastos obligatorios son objeto de un procedimiento interinstitucional de conciliación establecido por la Declaración común del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión de 30 de junio de 1982 (DO C 194; EE 01/03, p. 181), y que pueden ser resueltos en dicho marco.

51 En definitiva, procede, por tanto:

— anular el acto del Presidente del Parlamento de 18 de diciembre de 1985 en el que declaraba que el presupuesto para 1986 estaba definitivamente aprobado («aprobación definitiva del presupuesto general de las Comunidades Europeas para el ejercicio 1986»);

— indicar que esta anulación no puede cuestionar la validez de los pagos efectuados ni de los compromisos contraídos —en ejecución del presupuesto para 1986, tal como fue publicado en el Diario Oficial— antes de la fecha en que se dicta la presente sentencia;

— desestimar el recurso en todo lo demás.

Costas

52 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte vencida será condenada en costas. Sin embargo, según el párrafo 1 del apartado 3 del mismo artículo, el Tribunal podrá compensarlas en su totalidad o en parte, cuando las partes sean vencidas, respectivamente, en una o varias de sus pretensiones. Al haber resultado desestimadas algunas de las pretensiones de ambas partes, procede compensar las costas; las partes coadyuvantes soportarán sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) **Anular el acto del Presidente del Parlamento Europeo de 18 de diciembre de 1985 en el que declaraba que el presupuesto para 1986 estaba definitivamente aprobado («aprobación definitiva del presupuesto general de las Comunidades Europeas para el ejercicio 1986», DO L 358, p. 1).**

2) **La anulación del acto del Presidente del Parlamento Europeo de 18 de diciembre de 1985, antes mencionado, no permite cuestionar la validez de los pagos efectuados ni de los compromisos contraídos —en ejecución del presupuesto para 1986, tal como fue publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas— antes de la fecha en que se dicta la presente sentencia.**

3) Desestimar el recurso en todo lo demás.

4) Cada parte, incluidas las coadyuvantes, soportará sus propias costas.

Mackenzie Stuart Koopmans Everling Bahlmann Joliet

Bosco Due Galmot Kakouris

O'Higgins Schockweiler Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, el 3 de julio de 1986.

El Secretario

P. Heim

El Presidente

A. J. Mackenzie Stuart