SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

de 8 de julio de 1999 *

En el asunto C-189/97,

Parlamento Europeo, representado por los Sres. Gregorio Garzón Clariana, Jurisconsulto; Christian Pennera, Jefe de División del Servicio Jurídico, y Hans Krück, miembro del mismo Servicio, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la Secretaría General del Parlamento Europeo, Kirchberg,

parte demandante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. Jean-Paul Jacqué, Director del Servicio Jurídico, John Carbery y Félix van Craeyenest, Consejeros Jurídicos del mismo Servicio, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Alessandro Morbilli, Director General de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Banco Europeo de Inversiones, 100, boulevard Konrad Adenauer,

parte demandada,

apoyado por

* Lengua de procedimiento: francés.

Reino de España, representado por la Sra. Rosario Silva de Lapuerta, Abogado del Estado, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de España, 4-6, boulevard E. Servais,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto un recurso de anulación del Reglamento (CE) nº 408/97 del Consejo, de 24 de febrero de 1997, relativo a la celebración del Acuerdo de Cooperación en Materia de Pesca Marítima entre la Comunidad Europea y la República Islámica de Mauritania, y por el que se adoptan disposiciones para su aplicación (DO L 62, p. 1),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente; P.J.G. Kapteyn, J.-P. Puissochet (Ponente), G. Hirsch y P. Jann, Presidentes de Sala; J.C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, J.L. Murray, D.A.O. Edward, H. Ragnemalm, L. Sevón, M. Wathelet y R. Schintgen, Jueces;

Abogado General: Sr. J. Mischo;
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 2 de febrero de 1999;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 11 de marzo de 1999;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 16 de mayo de 1997, el Parlamento Europeo interpuso un recurso, con arreglo al artículo 173 del Tratado CE (actualmente artículo 230 CE, tras su modificación), que tiene por objeto la anulación del Reglamento (CE) nº 408/97 del Consejo, de 24 de febrero de 1997, relativo a la celebración del Acuerdo de Cooperación en Materia de Pesca Marítima entre la Comunidad Europea y la República Islámica de Mauritania, y por el que se adoptan disposiciones para su aplicación (DO L 62, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento controvertido»).

2 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia, de 2 de octubre de 1997, se admitió la intervención del Reino de España en apoyo de las pretensiones del Consejo.

3 El 18 de enero de 1996, la República Islámica de Mauritania denunció el Acuerdo sobre la pesca en aguas de Mauritania, celebrado con la Comunidad Económica Europea. Las dos partes entablaron entonces negociaciones que culminaron, el 20 de junio de 1996, con la firma de un nuevo Acuerdo (en lo sucesivo, «Acuerdo de pesca con Mauritania»).

4 Dicho Acuerdo, celebrado por un período de cinco años a partir del 1 de agosto de 1996, garantiza a los pescadores de la Comunidad Europea posibilidades de pesca en las aguas que están bajo la soberanía o jurisdicción de la República Islámica de Mauritania. Su artículo 7 establece, en favor de esta última, una compensación financiera y ayudas financieras a cargo de la Comunidad. A tenor

del apartado 1 del artículo 2 del Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y los importes de la compensación financiera y de las ayudas financieras para el período comprendido entre el 1 de agosto de 1996 y el 31 de julio de 2001, anexo al Acuerdo de pesca con Mauritania:

«La compensación financiera global a que se refiere el artículo 7 del Acuerdo queda fijada, para el período contemplado en el artículo 1 del presente Protocolo, en 266,8 millones de ecus.

Esta compensación se distribuirá en cinco tramos de la manera siguiente:

primer año: 55.160.000

segundo año: 54.360.000

tercer año: 53.560.000

cuarto año: 52.160.000

quinto año: 51.560.000.»

5 A propuesta de la Comisión, el Consejo adoptó la Decisión 96/731/CE, de 26 de noviembre de 1996, relativa a la celebración del Acuerdo en forma de Canje de Notas relativo a la aplicación provisional del Acuerdo de Cooperación en

Materia de Pesca Marítima entre la Comunidad Europea y la República Islámica de Mauritania (DO L 334, p. 16).

6 La Comisión presentó, asimismo, al Consejo, el 9 de septiembre de 1996, una Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo, relativa a la celebración del Acuerdo de Cooperación en Materia de Pesca Marítima entre la Comunidad Europea y la República Islámica de Mauritania, y por el que se adoptan disposiciones para su aplicación (DO C 352, p. 5). Dicha Propuesta, basada en el Tratado CE «y, en particular, en su artículo 43 y en su artículo 228, apartado 3, párrafo segundo», suponía la obtención del dictamen conforme del Parlamento.

7 El 13 de noviembre de 1996, el Consejo decidió consultar al Parlamento sobre dicha Propuesta de Reglamento. No obstante, al basar dicha solicitud de consulta en el artículo 43 del Tratado (actualmente artículo 37 CE, tras su modificación), en relación con el artículo 228, apartado 2 y apartado 3, párrafo primero, del mismo Tratado (actualmente artículo 300 CE, apartado 2 y apartado 3, párrafo primero, tras su modificación), el Consejo manifestó que sólo se consideraba obligado a recabar un dictamen simple del Parlamento.

8 La comisión competente del Parlamento aprobó la Propuesta de Reglamento, sin perjuicio de reconsiderar la base jurídica propuesta por la Comisión. En particular, señaló que el Acuerdo de pesca con Mauritania tenía implicaciones presupuestarias importantes en el sentido del párrafo segundo del apartado 3 del artículo 228 del Tratado y que, por lo tanto, su celebración requería el dictamen conforme del Parlamento.

9 El 28 de noviembre de 1996, el Parlamento adoptó su decisión sobre la Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la celebración del Acuerdo de Cooperación en Materia de Pesca Marítima entre la Comunidad Europea y la República Islámica de Mauritania y por el que se adoptan disposiciones para su aplicación (DO C 380, p. 19). Sustituyendo la base jurídica aplicada por el Consejo por el párrafo segundo del apartado 3 del artículo 228 del Tratado, el Parlamento dio su dictamen conforme para la adopción del Reglamento controvertido.

10 El 24 de febrero de 1997, el Consejo adoptó el Reglamento controvertido. Este Reglamento se basa en el Tratado y, en particular, en su artículo 43, en relación con el apartado 2 y el párrafo primero del apartado 3 de su artículo 228. Hace referencia al «dictamen del Parlamento Europeo».

11 Alegando un menoscabo de sus prerrogativas, el Parlamento invoca dos motivos en apoyo de su recurso. El primero se basa en la infracción del párrafo segundo del apartado 3 del artículo 228 del Tratado, en la medida en que, dado que el Acuerdo de pesca con Mauritania tiene implicaciones presupuestarias importantes para la Comunidad, el Reglamento controvertido debería haberse celebrado sobre la base de dicho artículo, y el segundo en una infracción del artículo 190 del Tratado CE (actualmente artículo 253 CE), por cuanto el Consejo no indicó las razones por las que modificó la base jurídica propuesta por la Comisión.

12 El Consejo, apoyado por el Gobierno español, considera que no procede admitir el recurso en la parte que se basa en la infracción del artículo 190 del Tratado, dado que el Parlamento no ha indicado, de forma pertinente, en qué dicha infracción podía menoscabar sus prerrogativas. Por lo demás, sostiene que el párrafo primero del apartado 3 del artículo 228 del Tratado constituye la base jurídica apropiada para la adopción del Reglamento controvertido en la medida en que el Acuerdo de pesca con Mauritania no tiene implicaciones presupuestarias importantes en el sentido del párrafo segundo de dicha disposición

Sobre la admisibilidad del recurso

13 A tenor del párrafo tercero del artículo 173 del Tratado, el Parlamento está legitimado para interponer ante el Tribunal de Justicia un recurso de anulación contra un acto de otra Institución, siempre que dicho recurso tenga por objeto salvaguardar sus prerrogativas. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, este requisito se cumple cuando el Parlamento indica de manera pertinente el objeto de la prerrogativa que debe protegerse y la supuesta violación de dicha prerrogativa (véase, en particular, la sentencia de 18 de junio de 1996, Parlamento/Consejo, C-303/94, Rec. p. I-2943, apartado 17).

14 Con arreglo a dichos criterios, hasta el presente, el Tribunal de Justicia ha declarado la inadmisibilidad de los recursos del Parlamento en la medida en que se basaban en la infracción del artículo 190 del Tratado. En efecto, al alegar que las disposiciones controvertidas estaban insuficientemente o incorrectamente motivadas con respecto a dicho artículo, el Parlamento no había indicado de modo pertinente por qué tal infracción, suponiendo que fuera cierta, habría de violar sus propias prerrogativas (sentencias de 13 de julio de 1995, Parlamento/Comisión, C-156/93, Rec. p. I-2019, apartado 11, y de 18 de junio de 1996, Parlamento/Consejo, antes citada, apartado 18).

15 No obstante, el Parlamento considera que, en el caso de autos, ha indicado por qué la infracción del artículo 190 del Tratado puede violar sus prerrogativas al alegar que el cambio de base jurídica realizado por el Consejo, sin indicar las razones, alteró las condiciones de su participación en el procedimiento para la conclusión del Acuerdo de pesca con Mauritania.

16 Debe señalarse que, de este modo, el Parlamento se limita a señalar que la modificación por el Consejo de la base jurídica propuesta por la Comisión afectó a sus competencias. En cambio, no puntualiza por qué la circunstancia de que el Reglamento controvertido no contenga ninguna motivación específica al respecto pudo suponer un menoscabo independiente de sus prerrogativas.

17 De lo anterior se desprende que, en la parte basada en la infracción del artículo 190 del Tratado, no procede admitir el recurso.

Sobre el fondo

18 El artículo 228 del Tratado establece, en su apartado 3, que:

«Salvo para los acuerdos contemplados en el apartado 3 del artículo 113, el Consejo concluirá los Acuerdos previa consulta al Parlamento Europeo, incluso cuando se trate de un ámbito en el que resulte necesario el procedimiento contemplado en el artículo 189 B o el contemplado en el artículo 189 C para la adopción de reglas internas [...]

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, se concluirán previo dictamen conforme del Parlamento Europeo los Acuerdos contemplados en el artículo 238, así como los demás acuerdos que creen un marco institucional específico al organizar procedimientos de cooperación, los acuerdos que tengan implicaciones presupuestarias importantes para la Comunidad y los acuerdos que impliquen una modificación de un acto aprobado con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 189 B.

[...]»

19 El Parlamento alega, por una parte, que el Tratado de la Unión Europea ha aumentado sustancialmente su participación en la conclusión de Acuerdos internacionales, en particular, mediante la ampliación del ámbito de aplicación del procedimiento del dictamen favorable. Así, su situación tiende a aproximarse a la de los Parlamentos de los Estados miembros, cuyas facultades en la materia deben servir de referencia para la interpretación del párrafo segundo del apartado 3 del artículo 228 del Tratado.

20 Por otra parte, el Parlamento sostiene que esta disposición, al exigir su dictamen conforme para la conclusión de Acuerdos que tengan implicaciones presupuestarias importantes, pretende proteger las competencias que le corresponden en el

plano interno por formar parte de la autoridad presupuestaria. A la luz de dicho objetivo propone aplicar, entre los criterios que permiten determinar si un Acuerdo tiene implicaciones presupuestarias importantes, el carácter plurianual de los gastos que de él se derivan, la parte que suponen dichos gastos en proporción a los gastos de idéntica naturaleza inscritos en la línea presupuestaria de que se trate y el porcentaje de aumento de los gastos que se derivan del Acuerdo de que se trata en relación con el componente económico del Acuerdo anterior.

21 El Parlamento añade que el Acuerdo de pesca con Mauritania se ajusta indiscutiblemente a dichos tres criterios. En efecto, en primer lugar, establece una compensación económica repartida en cinco tramos anuales, cuyos importes oscilan entre 51.560.000 ECU y 55.160.000 ECU. Además, para cada uno de los ejercicios de que se trata, dicha compensación económica representa más del 20 % de los créditos inscritos en la línea presupuestaria pertinente (línea B7-8000, «Acuerdos internacionales en materia de pesca»). Por último, el esfuerzo económico en favor de la República Islámica de Mauritania se ha incrementado más de cinco veces en relación con el Acuerdo anterior, o más de dos veces si se toma como referencia únicamente el año 1995, que incluía una compensación suplementaria excepcional.

22 El Consejo, apoyado por el Gobierno español, alega que el párrafo segundo del apartado 3 del artículo 228 del Tratado debe interpretarse en sentido estricto, puesto que constituye una excepción a la regla establecida por el párrafo primero, en virtud del cual el Consejo celebra los acuerdos previa consulta al Parlamento.

23 El Consejo considera a este propósito que los criterios señalados por el Parlamento son inoperantes. En primer lugar, a su juicio, el carácter plurianual de los gastos no es determinante, ya que por definición, el presupuesto es anual. En segundo lugar, sostiene que la importancia de las repercusiones financieras del Acuerdo en relación con los gastos de la misma naturaleza inscritos en la línea presupuestaria no es significativa dado que la nomenclatura presupuestaria puede modificarse en el marco del procedimiento presupuestario y el importe de los créditos disponibles siempre puede adaptarse mediante transferencias o presupuestos adicionales. En último lugar, el porcentaje de aumento de los gastos es poco revelador ya que un porcentaje elevado puede corresponder perfectamente a un gasto mínimo.

24 Por consiguiente, el Consejo sostiene que para apreciar el carácter importante de las implicaciones presupuestarias de un acuerdo es preciso referirse al presupuesto global de la Comunidad y que no ha actuado de manera manifiestamente errónea o arbitraria al solicitar un dictamen simple del Parlamento para un Acuerdo de pesca cuyos gastos anuales suponen el 0,07 % de ese presupuesto.

25 En el marco del sistema de competencias de la Comunidad, la elección de la base jurídica de un acto debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional (véanse, en particular, las sentencias de 26 de marzo de 1987, Comisión/Consejo, 45/86, Rec. p. 1493, apartado 11; de 28 de mayo de 1998, Parlamento/Consejo, C-22/96, Rec. p. I-3231, apartado 23, y de 25 de febrero de 1999, Parlamento/Consejo, asuntos acumulados C-164/97 y C-165/97, Rec. p. I-1139, apartado 12).

26 Para apreciar si un acuerdo supone implicaciones presupuestarias importantes en el sentido del párrafo segundo del apartado 3 del artículo 228 del Tratado, el Consejo se ha remitido al presupuesto global de la Comunidad. No obstante, procede señalar que los créditos afectos a las acciones exteriores de la Comunidad representan tradicionalmente una fracción marginal del presupuesto comunitario. Así, en 1996 y 1997, tales créditos, agrupados en la subsección B7 «Acciones exteriores», apenas sobrepasaron el 5 % del presupuesto global. En estas circunstancias, la comparación de la carga financiera anual de un Acuerdo con la totalidad del presupuesto de la Comunidad parece ser poco significativa y la aplicación de este criterio podría privar de toda eficacia a los términos controvertidos del párrafo segundo del apartado 3 del artículo 228 del Tratado.

27 No obstante, el Consejo sostiene que el criterio que invoca no produce el efecto de excluir la aplicación de dicha base jurídica en todos los casos. Aduce como prueba el Acuerdo de Cooperación en Materia de Pesca Marítima entre la Comunidad Europea y el Reino de Marruecos (DO 1997, L 30, p. 5) cuyas implicaciones económicas, que ascienden anualmente al 0,15 % del presupuesto de la Comunidad, ha reconocido que revisten un carácter importante.

28 Sin embargo, el Consejo no ha explicado en modo alguno por qué un porcentaje tan reducido podría conferir este carácter a las implicaciones económicas de un Acuerdo, mientras que el porcentaje, apenas más insignificante, del 0,07 %, es insuficiente al respecto.

29 En relación con los tres criterios propuestos por el Parlamento, debe señalarse que el primero de ellos puede efectivamente contribuir a caracterizar un Acuerdo que tenga implicaciones presupuestarias importantes. En efecto, unos gastos anuales relativamente modestos pueden, al cabo de numerosos años, representar un esfuerzo presupuestario importante.

30 En cambio, no parece que sean pertinentes los criterios segundo y tercero aducidos por el Parlamento. Por una parte, las líneas presupuestarias que, por lo demás, pueden ser modificadas, tienen una importancia muy variable, de tal manera que la proporción de los gastos que se derivan del Acuerdo en relación con los créditos de la misma naturaleza inscritos en la línea presupuestaria de que se trate, puede ser importante a pesar de que el nivel de los referidos gastos sea modesto. Por otra, el porcentaje de aumento de los gastos resultantes del Acuerdo en relación con los derivados del Acuerdo anterior puede ser elevado, aunque se trate, también en este caso, de importes reducidos.

31 Como se ha señalado en el apartado 26 de la presente sentencia, la comparación de la carga financiera anual de un Acuerdo internacional con la totalidad del presupuesto resulta poco significativa. En cambio, la comparación de los gastos que se derivan de un Acuerdo con el importe de los créditos destinados a la financiación de las acciones exteriores de la Comunidad, agrupados en la subsección B7 del presupuesto, permite situar este Acuerdo en el marco del esfuerzo presupuestario efectuado por la Comunidad en materia de política exterior. De este modo, dicha comparación ofrece un medio más apropiado para apreciar la importancia económica que realmente reviste el Acuerdo para la Comunidad.

32 Cuando, como en el presente asunto, se trata de un Acuerdo sectorial, el análisis que precede puede, en su caso, y sin excluir la consideración de otros elementos,

completarse mediante una comparación entre los gastos que implica el Acuerdo y la totalidad de los créditos inscritos en el presupuesto para el sector de que se trate, sin distinguir entre los componentes interno y externo. Tal comparación permite en efecto calibrar, desde otro punto de vista y en un marco también coherente, el esfuerzo financiero realizado por la Comunidad al celebrar dicho Acuerdo. No obstante, en la medida en que los sectores tienen una importancia presupuestaria muy variable, el resultado de este examen no puede dar lugar a que se consideren importantes las implicaciones económicas de un Acuerdo que no representen una parte significativa de los créditos destinados a la financiación de las acciones exteriores de la Comunidad.

33 En el caso de autos, el Acuerdo de pesca con Mauritania se celebró por cinco años, es decir, un período que no es especialmente largo. Por lo demás, la compensación financiera que prevé se halla repartida en tramos anuales cuyos importes oscilan entre 51.560.000 ECU y 55.160.000 ECU. En comparación con ejercicios presupuestarios anteriores, aunque estas cantidades superan el 5 % de los gastos en materia de pesca, apenas representan algo más del 1 % de la totalidad de los créditos de pago destinados a las acciones exteriores de la Comunidad, es decir, una proporción que, sin ser desdeñable, difícilmente puede calificarse de importante. En estas circunstancias, si el Consejo hubiera tomado en consideración dichos términos de comparación, también habría podido considerar que el Acuerdo de pesca con Mauritania no tenía implicaciones presupuestarias importantes para la Comunidad en el sentido del párrafo segundo del apartado 3 del artículo 228 del Tratado.

34 Procede añadir que, a pesar de lo que indica el Parlamento, el alcance de dicha disposición, tal como se desprende del Tratado, no puede resultar afectado por la amplitud de las competencias que puedan tener los Parlamentos nacionales en materia de aprobación de los Acuerdos internacionales con implicaciones económicas.

35 De todo lo que precede resulta que el Consejo actuó lícitamente al concluir el Acuerdo de pesca con Mauritania sobre la base del párrafo primero del apartado 3 del artículo 228 del Tratado. Por lo tanto, procede desestimar el presente recurso.

Costas

36 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que el Consejo solicitó la condena del Parlamento, y al haber sido desestimados los motivos formulados por este último, procede condenarle en costas. Con arreglo al párrafo primero del apartado 4 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, el Gobierno español, que ha intervenido en el litigio, cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) **Desestimar el recurso.**

2) **Condenar en costas al Parlamento Europeo.**

3) **El Reino de España cargará con sus propias costas.**

Rodríguez Iglesias Kapteyn Puissochet

Hirsch Jann

Moitinho de Almeida Gulmann Murray

Edward Ragnemalm

Sevón Wathelet Schintgen

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 8 de julio de 1999.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

G.C. Rodríguez Iglesias