SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
27 de septiembre de 1988 *

En el asunto 204/86,

República Helénica, representada por el Sr. Giannos Kranidiotis, Secretario Especial del Ministerio de Asuntos Exteriores, asistido por el Sr. Stelios Perrakis, Consejero Jurídico para asuntos europeos del Ministerio de Asuntos Exteriores, Servicio de las Comunidades Europeas, y del Profesor Krateros Ioannou, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la embajada de la República Helénica, 117, rue Val-Sainte-Croix,

parte demandante,

contra

Consejo de las Comunidades Europeas, representado por el Sr. Félix Van Craeyenest, Administrador Principal del Servicio Jurídico del Consejo de las Comunidades Europeas, que designa como domicilio en Luxemburgo, el despacho del Sr. J. Käser, Director del Servicio Jurídico del Banco Europeo de Inversiones, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

parte demandada,

apoyado por

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Hendrik van Lier, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Georgios Kremlis, miembro de su Servicio Jurídico, edificio Jean Monnet,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto la anulación del acto de 2 de junio de 1986, por el que se aprobó tácitamente la propuesta de la Comisión relativa a las transferencias de créditos nº 4/86 del capítulo 100, partida 9631, al capítulo 96, partida 9632, del presupuesto de las Comunidades Europeas para el ejercicio 1986,

* Lengua de procedimiento: griego.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres. Mackenzie Stuart, Presidente; G. Bosco, O. Due, J. C. Moitinho de Almeida y G. C. Rodríguez Iglesias, Presidentes de Sala; T. Koopmans, U. Eveling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. N. Kakouris y R. Joliet, Jueces,

Agobado General: Sr. G. F. Mancini
Secretaria: Sra. D. Louterman, administradora

habiendo considerado el informe para la vista y celebrada ésta el 16 de marzo de 1988, durante la cual el Agente de la parte demandada estuvo asistido por el Sr. Stavros Afendras, Abogado de Atenas, y el Agente de la parte coadyuvante, estuvo asistido por la Sra. Buissart, miembro del Servicio Jurídico de la Comisión de las Comunidades Europeas,

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 25 de mayo de 1988,

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 4 de agosto de 1986, la República Helénica interpuso un recurso, con arreglo al apartado 1 del artículo 173 del Tratado CEE, que tiene por objeto la anulación del acto de 2 de junio de 1986, mediante el cual el Consejo aprobó tácitamente la propuesta de la Comisión relativa a la transferencia del crédito nº 4/86 del capítulo 100 (Créditos Provisionales), partida 9631 (Cuarto Protocolo financiero con Turquía), al capítulo 96 (Cooperación con los países de la cuenca mediterránea), partida 9632 (ayuda especial a Turquía) del presupuesto de las Comunidades Europeas para el ejercicio 1986.

2 Tal como se infiere de la justificación adjunta a la propuesta de la Comisión, hubo un amplio consenso en la sesión del Consejo «Asuntos generales», de 17 de febrero

de 1986, sobre el modo de proceder propuesto por la Comisión para la «normalización de las relaciones entre la Comunidad y Turquía, por etapas, y, especialmente para reanudar progresivamente la cooperación financiera suspendida por razones políticas desde 1981» *(traducción provisional)*. Según el esquema esbozado por la Comisión, se trataba de reiniciar la cooperación financiera y, a ese efecto, liberar una ayuda especial a Turquía. Sin embargo, la República Helénica se opuso a dicha propuesta invocando que no estaban suficientemente restablecidas las libertades democráticas ni la protección de los derechos humanos en Turquía, por lo que no se justificaba la reactivación de estas relaciones.

3 Según resulta de las actuaciones, los orígenes de esta ayuda datan del año 1979. El 16 de mayo de 1979, con miras a dar un nuevo impulso a la asociación CEE-Turquía, el Consejo decidió la postura de la Comunidad, en diferentes aspectos, para entablar negociaciones en el marco de dicha asociación. En el ámbito de la cooperación financiera, la Comunidad se declaró dispuesta a iniciar la negociación de un Cuarto Protocolo financiero; para la fase transitoria y hasta la entrada en vigor de dicho Protocolo, la Comunidad estaba dispuesta a considerar una acción específica en beneficio de Turquía —en forma de donaciones por un importe de 75 millones de ecus durante dos años — destinada a sufragar acciones de cooperación. El 19 de septiembre de 1980, el Consejo de asociación tomó conocimiento del ofrecimiento comunitario por el que se concedía una ayuda excepcional de 75 millones de ecus a Turquía y determinó los requisitos para la aplicación de dicha ayuda (Decisión nº 2/80 del Consejo de asociación).

4 Ante el desarrollo de la política interna en Turquía, a fines de 1981, la Comunidad decidió suspender sus relaciones con dicho país, especialmente en el ámbito de la cooperación financiera. Por consiguiente, el Cuarto Protocolo financiero, firmado en junio de 1981, no fue concluido. Después de haber comprometido 46 millones de ecus, se suspendió la ayuda especial. Quedó disponible un importe de 29 millones.

5 En el presupuesto para el ejercicio 1986, ningún crédito de compromiso fue consignado en concepto de cooperación con Turquía en las correspondientes líneas del capítulo 96. Por el contrario, en el capítulo 100, en concepto del Cuarto Protocolo financiero con Turquía, partida 9631, se previó un importe de 10 millones de ecus para créditos de compromiso. Sin embargo, la Comisión estimó que la aplicación del Cuarto Protocolo financiero, suspendida desde 1981, sólo podría efectuarse, en el mejor de los casos, en 1987, y que, en estas circunstancias, los créditos correspondientes consignados en el capítulo 100 del presupuesto para 1986, no podían ser utilizados como se había previsto.

6 En consecuencia, mediante una carta de 17 de abril de 1986, la Comisión propuso a la autoridad presupuestaria una transferencia directa de 10 millones de ecus del capítulo 100 (Créditos Provisionales), partida 9631 (Cuarto Protocolo financiero con Turquía), al capítulo 96 (Cooperación con los países de la cuenca mediterránea), partida 9632 (ayuda especial a Turquía), con arreglo al procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 21 del Reglamento financiero. Esta disposición prevé que, cuando se trate de propuestas de transferencia relativas a gastos que deriven obligatoriamente de los tratados o de actos adoptados en virtud de los mismos, (en lo sucesivo, «gastos obligatorios»), el Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo, decidirá, por mayoría cualificada, en el plazo de seis semanas. Transcurrido el plazo sin que el Consejo se hubiese pronunciado, las propuestas de transferencia se considerarán aprobadas. Por el contrario, las propuestas de transferencia que afecten a la vez a los gastos obligatorios y a los gastos no obligatorios, se considerarán aprobados, cuando ni el Consejo ni el Parlamento Europeo hayan tomado decisión en contrario en un plazo de seis semanas a partir de la recepción de las propuestas por las dos instituciones.

7 La Comisión estimó que la transferencia propuesta se refería a créditos destinados a cubrir gastos obligatorios. En el contexto del procedimiento previsto a estos efectos por el párrafo 2 del apartado 2 del artículo 21 del Reglamento financiero, mediante Dictamen de 29 de mayo de 1986, el Parlamento Europeo se pronunció en contra de la propuesta de transferencia.

8 El Consejo no adoptó ninguna decisión formal y por tanto la propuesta de transferencia fue considerada aprobada el 2 de junio de 1986, en virtud de la mencionada disposición.

9 Para una más amplia exposición de los hechos, del desarrollo del procedimiento y de los motivos y alegaciones de las partes, el Tribunal se remite al informe para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

10 La República Helénica invoca tres motivos en apoyo de su recurso, a saber, la incompetencia del Consejo, una desviación de poder del Consejo y el incumplimiento de una obligación de Derecho internacional por parte de la Comunidad.

Sobre la incompetencia del Consejo

11 La República Helénica alega que la autorización de transferencia debe considerarse nula, debido a la incompetencia del Consejo en materia de transferencias de créditos relativos a gastos no obligatorios.

12 En el presente asunto, mantiene la República Helénica, se trata de una transferencia de naturaleza «mixta» por cuanto el gasto fijado en la partida de salida (9631 del capítulo 100) es obligatorio, y el previsto en la partida de llegada (9632 del capítulo 96) constituye un gasto no obligatorio. En efecto, la ayuda especial fue decidida unilateralmente por el Consejo el 18 de mayo de 1979, en el contexto de la postura adoptada respecto al desarrollo de la asociación con Turquía, y por lo tanto, constituye, fundamentalmente, un gesto de «buena voluntad» hacia dicho país, como también lo demuestra el propio enunciado de la Decisión nº 2/80 del Consejo de asociación. En consecuencia, es aplicable el procedimiento de transferencia que afecta a la vez a gastos obligatorios y a gastos no obligatorios, previsto por el párrafo 4 del apartado 2 del artículo 21 del Reglamento financiero, y, habida cuenta del dictamen negativo del Parlamento Europeo, la transferencia no podía efectuarse.

13 Por el contrario, el Consejo y la Comisión estiman que, en el presente asunto, se cumplieron los requisitos de aplicación del procedimiento de transferencia relativo a los gastos obligatorios. Ambas instituciones alegan, principalmente, que la clasificación de la partida 9632 como gasto obligatorio nunca fue puesta en duda por las tres instituciones que participan en el procedimiento presupuestario, a saber, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión. Según su Declaración común de 30 de junio de 1982 (DO C 194, p. 1; EE 01/03, p. 181) se trata de una obligación externa de la Comunidad para con Turquía. La ayuda especial fue recogida por la Decisión nº 2/80 del Consejo de asociación, de 19 de septiembre de 1980, que obliga a la Comunidad, en virtud del artículo 22 del Acuerdo de asociación CEE-Turquía. La partida 9632 está así clasificada bajo la columna de gastos obligatorios en el anexo de la Declaración común. Además, el Consejo estima que, en caso de que se plantease un problema de clasificación, éste debería resolverse dentro del marco del procedimiento previsto por la Declaración común y no por vía judicial.

14 En primer lugar, procede señalar que, para determinar las correspondientes facultades del Parlamento Europeo y del Consejo en materia presupuestaria, el artículo 203 del Tratado distingue los «gastos que resulten obligatoriamente del Tratado o

de los actos adoptados en virtud de éste» y los «gastos distintos de los que resulten obligatoriamente del Tratado o de los actos adoptados en virtud de éste». El Reglamento financiero recogió dicha distinción en su artículo 21.

15 Frente a la dificultad de determinar el alcance de dichos términos, y ante las crisis presupuestarias que en varias ocasiones enfrentaron a las instituciones, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión consideraron, dentro del marco de la citada Declaración común de 30 de junio de 1982, «que el buen funcionamiento de las Comunidades requiere una cooperación armoniosa entre las instituciones» y, «que sin perjuicio de respetar las correspondientes competencias de las instituciones de las Comunidades, tal como se definen en los tratados, es conveniente adoptar de común acuerdo diferentes medidas dirigidas a garantizar un mejor desarrollo del procedimiento presupuestario». Las tres instituciones convinieron así en que «tienen el carácter de gastos obligatorios, los gastos que la autoridad presupuestaria está obligada a consignar en el presupuesto para que la Comunidad pueda respetar sus obligaciones, internas o externas, tal como resultan de los tratados o de los actos adoptados en virtud de los mismos».

16 A este respecto, procede recordar que, como ha declarado el Tribunal de Justicia en su sentencia de 3 de julio de 1986 (Consejo contra Parlamento, 34/86, Rec. 1986, p. 2155), los problemas de delimitación de los gastos no obligatorios en relación con los gastos obligatorios están sometidos a un procedimiento interinstitucional de concertación instituido por la Declaración común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión de 30 de junio de 1982, y deben ser resueltos en ese marco. En efecto, el funcionamiento del procedimiento presupuestario, tal como está contemplado en las disposiciones financieras del Tratado, se basa esencialmente en el diálogo interinstitucional. Dentro del marco de dicho diálogo prevalecen los mismos deberes recíprocos de leal cooperación que, como lo ha reconocido el Tribunal de Justicia, regulan las relaciones entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de febrero de 1983, Luxemburgo/Parlamento Europeo, 230/81, Rec. 1983, p. 255).

17 Debe añadirse que, en materia de clasificación de gastos, las instituciones comunitarias disfrutan de una facultad de apreciación que, sin embargo, está limitada por el reparto de las competenias entre las instituciones, previsto por el Tratado. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia debe velar para que, dentro del marco de su colaboración, las instituciones no desconozcan las normas de Derecho y para que no hagan uso de su facultad de apreciación en forma manifiestamente errónea o arbitraria.

18 A este respecto, es conveniente destacar que la clasificación de la partida de salida, a saber, la partida 9631 (Cuarto Protocolo financiero) del capítulo 100 (Créditos Provisionales) como gasto obligatorio no se discute entre las partes. Dicha clasificación se inspira, además, en el hecho de que los créditos provisionales constituyen una reserva que, en principio, está afectada a la línea operacional. En el presente asunto, el crédito consignado en la partida 9631 está clasificado como gasto obligatorio, dado que está destinado a cumplir las obligaciones de la Comunidad que resultan del Cuarto Protocolo financiero, a partir del momento en que éste sea debidamente firmado y concluido. Por lo tanto, las instituciones comunitarias no han cometido un error de derecho cuando consideraron la partida de salida como gasto obligatorio.

19 En lo que se refiere a la partida de llegada, es decir, la partida 9632 (ayuda especial a Turquía) del capítulo 96 (Cooperación con los países de la cuenca mediterránea), procede señalar que en el documento de 10 de mayo de 1979, adoptado por el Consejo el 16 de mayo de 1979 que determina la postura comunitaria para dar un nuevo impulso a la asociación CEE-Turquía, la Comunidad se declara «dispuesta a considerar una acción específica en beneficio de Turquía —en forma de donaciones por un importe de 75 millones de ecus durante dos años— destinada a sufragar acciones de cooperación» *(traducción provisional)*. Tanto del enunciado como del contenido de dicho documento resulta que el mismo estaba destinado a dar instrucciones a la delegación de la Comunidad para las negociaciones con Turquía. Dichas instrucciones como tales, en consecuencia, no podían crear una obligación externa.

20 Por el contrario, el hecho de que estas negociaciones se hayan recogido en la Decisión nº 2/80 del Consejo de asociación indica que el ofrecimiento de la Comunidad para «conceder una ayuda excepcional de 75 millones de UCE a Turquía» fue aceptado por dicho país. En efecto, al crear una cooperación «para la aplicación de la ayuda [...] puesta a disposición de Turquía», el Consejo de asociación contempló dicha ayuda dentro del marco institucional de la asociación. En estas circunstancias, ningún elemento de las actuaciones permite deducir que la clasificación de la ayuda especial como gasto obligatorio adolece de un error de derecho o de un error manifiesto de apreciación.

21 El Gobierno helénico también sostuvo que la suspensión de la ayuda especial producida a continuación del congelamiento de las relaciones entre la Comunidad y Turquía en 1981, pudo incidir en el carácter obligatorio de la ayuda. A este respecto, basta empero comprobar que las consecuencias de dicha suspensión no afectan la naturaleza jurídica de la obligación de que se trata. En efecto, tras la suspensión de la ayuda especial, la Decisión nº 2/80 no ha sufrido modificación alguna.

22 Dadas estas circunstancias, ha de declararse que la autoridad presupuestaria no hizo uso de su facultad de apreciación de forma manifiestamente errónea o arbitraria al clasificar la partida 9632 (ayuda especial a Turquía) como gasto obligatorio. Debe pues desestimarse el motivo consistente en incompetencia del Consejo.

Sobre la desviación de poder

23 La República Helénica sostiene que los créditos provisionales sólo pueden transferirse a las líneas presupuestarias mencionadas en los comentarios del capítulo 100, y sólo después de haber adoptado el correspondiente acto de base. Pues bien, en el presente asunto, el acto de base para la partida 9631 (Cuarto Protocolo financiero) nunca fue adoptado y la transferencia sirvió para alimentar una partida diferente, a saber, la partida 9632 (ayuda especial a Turquía). Además, el Consejo siguió el procedimiento de transferencia directa de créditos del capítulo 100 a una línea presupuestaria diferente a la exigida por los comentarios de dicho capítulo, cuando el procedimiento correcto de transferencia aplicable era el «triangular», es decir, el «tránsito» por la línea operacional correspondiente.

24 El Consejo y la Comisión estiman que las restricciones, que según la República Helénica, afectan a las operaciones de transferencias, no resultan de los textos presupuestarios. Por una parte, la autorización de una transferencia del capítulo 100 no puede estar condicionada por la existencia previa de su correspondiente acto de base. Por la otra, una transferencia directa es perfectamente legal con la única condición de respetar el procedimiento previsto en el artículo 21 del Reglamento financiero.

25 Según establece el apartado 4 del artículo 15 del Reglamento financiero, los créditos provisionales «sólo podrán ser utilizados mediante transferencia, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 21» de dicho Reglamento. Esta última disposición fija los requisitos y los límites dentro de los que las instituciones comunitarias pueden modificar la previsión presupuestaria. Una prohibición de transferir los créditos provisionales a otras líneas presupuestarias que no sean las contempladas en los comentarios del capítulo 100, no se desprende del artículo 21 del Reglamento financiero ni de ninguna otra disposición presupuestaria.

26 Se deduce de lo que antecede, que la autoridad presupuestaria tiene la posibilidad de proceder a una transferencia «directa» del capítulo 100 a otra línea presupuestaria diferente a la contemplada en los comentarios de dicho capítulo. En efecto, un procedimiento de transferencia como el que propone la República Helénica, no mejoraría la transparencia del presupuesto ni la puntualidad de su ejecución. En consecuencia debe desestimarse el motivo consistente en desviación de poder.

Sobre el incumplimiento de una obligación del Derecho internacional

27 A este respecto, la República Helénica invoca que la Comunidad ha incumplido una obligación del Derecho internacional, a saber, la Resolución nº 541 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 18 de noviembre de 1983, que solicita a todos los Estados que sólo reconozcan como Estado chipriota a la República de Chipre. Como Turquía ha incumplido dicha Resolución, la Comunidad, al conceder una ayuda especial a Turquía, ha desconocido dicha infracción y, por consiguiente, también ella ha incumplido una obligación que le incumbe en virtud del Derecho internacional.

28 Respecto a ello, basta comprobar que la mencionada Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es totalmente ajena a las relaciones entre la Comunidad y Turquía en el contexto de la asociación. Por consiguiente, también debe desestimarse este motivo.

29 Procede pues, desestimar el recurso en su totalidad.

Costas

30 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Por haber sido desestimado el recurso interpuesto por la parte demandante, procede condenarla en costas, incluidas las de la parte coadyuvante.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) **Desestimar el recurso.**

2) **Condenar a la República Helénica en costas, incluidas las de la parte coadyuvante.**

Mackenzie Stuart Bosco Due Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias Koopmans Eveling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 27 de septiembre de 1988.

El Secretario

J.-G. Giraud

El Presidente

A. J. Mackenzie Stuart