pública de Chipre, es totalmente ajena a las relaciones entre la Comunidad Económica Europea y Turquía en el contexto de la asociación que las vincula, de manera que no puede prosperar ante el Tribunal de Justicia un motivo de recurso fundado en que una ayuda concedida por la Comunidad en el marco de la mencionada asociación infringe dicha Resolución por haberla infringido Turquía.

INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto 204/86 *

I. Hechos

En mayo de 1979, con miras a dar un nuevo impulso a la asociación CEE-Turquía, el Consejo adoptó la postura de la Comunidad para entablar negociaciones en el marco de dicha asociación. En el ámbito de la cooperación financiera, la Comunidad estaba dispuesta a comenzar la negociación de un Cuarto Protocolo financiero. Para la fase transitoria y hasta su entrada en vigor, la Comunidad estaba dispuesta a considerar una acción específica en beneficio de Turquía, en forma de ayudas 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 en cuenta el ofrecimiento de la Comunidad para conceder una ayuda excepcional de 75 millones de ecus a Turquía y procedió a determinar los requisitos para la aplicación del mismo. A este respecto decidió (Decisión nº 2/80 del Consejo de asociación) que:

1) Para la aplicación de la ayuda excepcional de 75 millones de UCE puestas a disposición de Turquía por la Comunidad; Turquía y la Comunidad cooperarán en el seno del Comité de asociación.

2) Para la presentación de proyectos específicos, Turquía se dirigirá directamente a la Comisión, que procederá a su examen a la luz de los principios indicados por la Delegación de la Comunidad en el Consejo de asociación para la utilización de la ayuda excepcional.

3) La Comunidad informará a Turquía sobre el curso seguido por sus solicitudes.

4) El Comité de asociación observará la aplicación de la ayuda. A estos efectos se reunirá a solicitud de una de las partes.

5) La presente Decisión entrará en vigor el 1 de julio de 1980. *(Traducción provisional).*

* Lengua de procedimiento: griego.

A fines del año 1981, ante el desarrollo antidemocrático de la política interna de Turquía, la Comunidad decidió suspender sus relaciones con dicho país, especialmente en lo que respecta a las ayudas financieras. Por esta razón, el Cuarto Protocolo firmado en junio de 1981, no fue concluido. Después de haber efectuado gastos por 46 millones de ecus, se suspendió la ayuda especial; por consiguiente, quedaron disponibles 29 millones de ecus.

A principios del año 1986, la Comisión interpretó que los avances ocurridos en Turquía permitían restablecer las relaciones. Cuando se celebró la sesión del Consejo de 17 de febrero de 1986, se obtuvo un amplio consenso sobre su propuesta de normalizar por etapas las relaciones entre la Comunidad y Turquía y, especialmente, para continuar la cooperación financiera liberando el resto de la ayuda especial que se encontraba bloqueado. Sin embargo, la República Helénica se opuso a dicha propuesta invocando que ni las libertades democráticas ni la protección de los derechos humanos estaban suficientemente restablecidas en Turquía y, que por ello, no se justificaba reanudar las relaciones.

En el presupuesto para el ejercicio 1986, ningún crédito de compromiso fue consignado en concepto de cooperación financiera 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 en créditos de compromiso. La Comisión estimó que la aplicación del Cuarto Protocolo financiero, suspendida desde 1981, sólo podía efectuarse, en el mejor de los casos, en 1987. En consecuencia, dedujo de esta situación que los créditos inscritos en el capítulo 100 en el presupuesto para 1986 en concepto del Cuarto Protocolo financiero, no podían ser utilizados como se había previsto.

En estas circunstancias, en virtud del procedimiento del párrafo 1 del apartado 2 del artículo 21 del Reglamento financiero, 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 párrafo 2 del apartado 2 del artículo 21 del Reglamento financiero, se consultó al Parlamento Europeo, que se pronunció, el 29 de mayo de 1986, contra la propuesta de transferencia.

El Consejo no adoptó ninguna decisión formal. En consecuencia, por aplicación de la última frase del párrafo 2 del apartado 2 del artículo 21 del Reglamento financiero, la propuesta de transferencia fue considerada aprobada el 2 de junio de 1986.

II. Marco jurídico

Los artículo 203 y 205 del Tratado CEE, así como las disposiciones del apartado 4 del artículo 15 y del artículo 21 del Reglamento financiero, constituyen el centro de discusión entre las partes. Según lo establecido en el apartado 9 del artículo 203 del Tratado CEE, los distintos gastos de la Comunidad se distinguen en: gastos que resulten obligatoriamente del Tratado o de los actos adoptados en virtud de éste y otros gastos. En 1982, los tres Presidentes del Parlamento, del Consejo y de la Comisión adoptaron la «Declaración común de 30 de junio de 1982 relativa a diferentes medidas dirigidas a garantizar un mejor desarrollo del procedimiento presupuestario». Dicha «Declaración común» define como 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».

En lo que se refiere al procedimiento de transferencia de créditos provisionales, el párrafo 3 del artículo 205 del Tratado CEE prevé que «dentro del presupuesto, la Comisión podrá transferir créditos de capítulo a capítulo o de subdivisión a subdivisión, con los límites y en las condiciones que establezca el reglamento adoptado en virtud del artículo 209».

El apartado 4 del artículo 15 del Reglamento financiero prevé más específicamente: «Cada sección del presupuesto podrá contener un capítulo de "créditos provisionales" y un capítulo "reserva para imprevistos". Los créditos de estos capítulos sólo podrán ser utilizados mediante transferencia, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 21».

El apartado 2 del artículo 21 del Reglamento financiero, que prevé que la autoridad presupuestaria autorice las transferencias, distingue según se trate de una transferencia de gastos obligatorios a gastos obligatorios («GO-GO», párrafo 2), de gastos no obligatorios a gastos no obligatorios («GNO-GNO», párrafo 3) o de una transferencia denominada «mixta» («GO-GNO», «GNO-GO», párrafos 4 y 5). En caso de una transferencia GO-GO (párrafo 2), el Consejo se pronuncia después de haber consultado al Parlamento. Cuando se trata de una transferencia GNO-GNO (párrafo 3), el Parlamento decide previa consulta al Consejo. Las transferencias «mixtas», GO-GNO, GNO-GO (párrafos 4 y 5), se considerarán aprobadas cuando ni el Consejo ni el Parlamento hayan tomado decisión en contrario en un plazo de seis semanas a partir de la recepción de las propuestas por las dos instituciones.

III. Fase escrita y pretensiones de las partes

Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia, el 4 de agosto de 1986, la República Helénica interpuso un recurso de anulación contra el Consejo con arreglo al artículo 173 del Tratado CEE. La demanda se funda en el supuesto de que la clasificación de la partida 9632 como gastos obligatorios está equivocada y que, por consiguiente, el Consejo aplicó erróneamente el procedimiento de transferencia relativo a dicho tipo de gastos. A solicitud de la Comisión presentada el 22 de diciembre de 1986 y mediante auto de 28 de enero de 1987, el Tribunal de Justicia admitió la intervención de la Comisión en apoyo de las pretensiones del Consejo.

Visto el informe del Juez Ponente, oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba. No obstante, el Tribunal de Justicia formuló determinadas preguntas al Consejo y a la Comisión.

La *República Helénica* solicita al Tribunal de Justicia que:

— acuerde la admisión del recurso;

— anule el acto por el que el Consejo de las Comunidades Europeas aprobó implícitamente, el 2 de junio de 1986, la propuesta de la Comisión relativa a la transferencia de crédito nº 4/86 del capítulo 100, partida 9631, al capítulo 96, partida 9632, del presupuesto de las Comunidades Europeas para el ejercicio 1986;

— condene en costas al Consejo.

El *Consejo* solicita al Tribunal de Justicia que:

— desestime el recurso por infundado;

— condene en costas a la parte demandante.

La *Comisión* apoya las pretensiones del Consejo en cuanto:

— a la desestimación del recurso de anulación por infundado;

— a la condena en costas a la parte demandante.

IV. Motivos y alegaciones de las partes

La parte demandante invoca tres motivos en apoyo de su recurso de anulación de la transferencia de crédito nº 4/86, a saber:

1) falta de competencia del Consejo;

2) desviación de poder del Consejo;

3) incumplimiento de una obligación del Derecho internacional por parte de la Comunidad.

1. *Falta de competencia del Consejo*

a) La *parte demandante* alega que la autorización de transferencia impugnada debe ser considerada nula por incompetencia del Consejo en materia de créditos relativos a gastos no obligatorios (GNO). Aquí se trata de una transferencia denominada «mixta», la partida de salida (capítulo 100, partida 9631: Cuarto Protocolo financiero con Turquía) era un gasto obligatorio (GO) y la partida de llegada (capítulo 96, partida 9632: ayuda especial a Turquía) era un gasto no obligatorio. En consecuencia, deberían haberse aplicado los párrafos 4 y 5 del apartado 2 del artículo 21 del Reglamento financiero, y no el párrafo 2 del apartado 2 del artículo 21 de dicho texto.

aa) En este contexto, la parte demandante señala que es erróneo que se haya calificado de gasto obligatorio la ayuda especial a Turquía tanto en el presupuesto para el ejercicio 1986 como en la Declaración común de 30 de junio de 1982 relativa al procedimiento presupuestario.

Dicha ayuda especial no se refiere a gastos que resulten obligatoriamente del Tratado o de actos adoptados en virtud del mismo en el sentido del apartado 2 del artículo 21 del Reglamento financiero, ni del apartado 4 del artículo 203 del Tratado CEE, ni tampoco del párrafo 1 de la Declaración común. En efecto, esta ayuda no se funda en una obligación contractual contraída respecto a Turquía en base al Acuerdo de asociación o a cualesquiera de los protocolos financieros firmados. Por el contrario, la ayuda fue decidida unilateralmente por el Consejo el 8 de mayo de 1979, en el contexto de la postura que adoptó con referencia al desarrollo de la asociación con Turquía. En el fondo pues, esta ayuda es un gasto de «buena voluntad» para con dicho Estado, como por otra parte lo demuestra la redacción de la Decisión nº 2/80 del Consejo de asociación relativa a la realización de la ayuda especial, que hace referencia al ofrecimiento de la Comunidad a Turquía.

Según sigue diciendo, las dos principales interpretaciones teóricas del concepto de gas-

tos obligatorios no permiten considerar que esta ayuda especial pueda incluirse en la categoría de gastos obligatorios. No existe un acto jurídico que vincule contractualmente a la Comunidad, ni Turquía ostenta ningún derecho a causa del ofrecimiento de una ayuda financiera especial. La exactitud de este último punto de vista se confirma también por el hecho de la suspensión de la ayuda especial por razones políticas sin que dicha suspensión haya tenido que insertarse en ningún marco jurídico de Derecho internacional, como hubiera sido necesario si se tratase de una obligación jurídica de la Comunidad respecto a un tercer Estado.

bb) Por consiguiente, la parte demandante alega la inaplicabilidad de la línea presupuestaria 9632 como gasto obligatorio, mediante la vía del artículo 184 del Tratado CEE. La doctrina y la jurisprudencia admiten que se aplique el artículo 184 no sólo a un «reglamento» sino también a todo acto jurídico de naturaleza general y que constituya el fundamento jurídico de la decisión objeto de recurso. La parte de la Decisión general que se refiere a la aplicación del presupuesto de las Comunidades para el ejercicio 1986, y en la que se calificaron erróneamente los gastos de que se trata como de gastos obligatorios, innegablemente constituye una norma general de Derecho que puede producir efectos jurídicos directos o indirectos (por ejemplo en lo que se refiere a la competencia para efectuar una transferencia de créditos) y, por lo tanto, está dentro de la excepción establecida en el artículo 184.

Además, el hecho de reconocer la inaplicabilidad (en el sentido del artículo 184) y no la nulidad (en el sentido del artículo 173) de la calificación de la línea operacional 9632 como gasto obligatorio, no ocasiona ningún trastorno al equilibrio de poderes de las instituciones comunitarias.

b) El *Consejo* no comparte la opinión de la parte demandante. Alega que, hasta ahora, nunca fue puesta en duda la clasificación de la partida 9632 como gasto obligatorio por ninguna de las tres instituciones (Parlamento, Consejo y Comisión). Esta línea siempre fue calificada como gasto obligatorio, no sólo en el anexo de la Declaración común de 30 de junio de 1982, sino también en el presupuesto para 1986. Si la República Helénica estimaba que esta línea presupuestaria debía clasificarse como gastos no obligatorios, hubiera podido plantear la cuestión en el marco del procedimiento presupuestario o interponer un recurso de anulación del presupuesto para el ejercicio 1986 en los plazos previstos para este efecto por los tratados.

aa) Según el Consejo, la clasificación de la partida 9632 plantea dos tipos de problemas, a saber, los criterios generales en materia de clasificación de gastos y su aplicación al presente caso.

En lo que respecta al criterio de clasificación, el Consejo observa que la doctrina mencionada por la parte demandante, en ciertos aspectos ha sido superada por la Declaración común de 30 de junio de 1982 que, en su apartado I indica que «las tres instituciones consideran 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». Se deduce de este enunciado, que el criterio adoptado por las tres instituciones es más amplio que aquéllos citados por la parte demandante: hay que situarse en el marco del procedimiento presupuestario para apreciar si la autoridad presupuestaria está vinculada por una obligación interna o externa de la Comunidad.

En el presente asunto, se trata de una obligación externa en el sentido de la Declaración común. Dicha obligación externa también podría nacer por el compromiso unilateral o contractual de la Comisión.

En opinión del Consejo, indudablemente, la ayuda especial no se funda en los Protocolos financieros celebrados entre la Comunidad y Turquía. Sin embargo, a partir del momento en que la Comunidad se comprometió a otorgar dicha ayuda para sufragar acciones de cooperación, según los criterios y requisitos definidos por la Decisión nº 1/80 del Consejo de asociación, por un importe determinado de 75 millones de ecus, y una vez que las condiciones de dicha ayuda fueron aceptadas por Turquía, se ha de considerar que esta ayuda está inserta en el marco de las relaciones contractuales entre las partes contratantes en el Acuerdo de Ankara y de las obligaciones jurídicas que resultan del mismo.

Formalmente, esta ayuda especial fue recogida en la Decisión nº 2/80 del Consejo de asociación, de 19 de septiembre de 1980, que, en virtud del artículo 22 del Acuerdo de Ankara, obliga a la Comunidad. En efecto, a pesar de su denominación, la Decisión nº 2/80 tiene el carácter de un acuerdo celebrado entre las partes contratantes (CEE-Turquía) Por consiguiente, en lo que respecta a la Comunidad, forma parte del ordenamiento jurídico comunitario a causa de su vinculación directa con el Acuerdo de asociación celebrado con arreglo al artículo 238 del Tratado CEE.

Y sigue diciendo, si se desea comparar esta ayuda con otra cuya concesión sea discrecional, a título de ejemplo, se podría citar la ayuda a los países en desarrollo no asociados (artículo 930 del presupuesto 1986, clasificado como gasto no obligatorio). Las ayudas concedidas en favor de esos países no están insertas en el marco de ninguna relación contractual comparable a la que existe entre la Comunidad y Turquía, y la autoridad presupuestaria tiene libertad para apreciar el nivel de los créditos que debe inscribir con este carácter en el presupuesto. Por el contrario, la ayuda especial a Turquía constituye una actuación pactada con esa parte contratante.

En lo que se refiere a la observación de la parte demandante de que si se trataba de una obligación conforme a la Comunidad, era necesario proceder a la «suspensión» de la ayuda en un marco jurídico de Derecho internacional, el Consejo responde que la interrupción *de facto* de la aplicación de la ayuda no tiene por efecto hacer desaparecer el compromiso suscrito por la Comunidad, la que por otra parte nunca manifestó la intención de desligarse de aquél.

bb) El Consejo manifiesta serias dudas sobre la posibilidad de que un Estado miembro recurra al artículo 184 del Tratado CEE para invocar ante el Tribunal de Justicia la inaplicabilidad del presupuesto en un litigio referido a la legalidad de una autorización de transferencia. Si la parte demandante estimaba que la partida 9632 era objeto de una clasificación incorrecta, hubiera podido interponer un recurso de anulación del propio presupuesto para el ejercicio 1986. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia parece inclinarse en favor de la tesis según la cual, es contrario a la función del artículo 184 permitir que un Estado miembro, que no impugnó el acto de base (en este asunto, el presupuesto) en los plazos señalados, se ampare en dicho artículo, tanto más cuanto una autorización de transferencia («Beschluß») no es una medida de aplicación del presupuesto que haya sido adoptada a su respecto.

En cuanto a las posibles consecuencias de una excepción de ilegalidad en el presente asunto, el Consejo señala que parece difícil

admitir que se pueda considerar la declaración de inaplicabilidad de un elemento del presupuesto, a saber la clasificación de la partida 9632, en un recurso de anulación de una transferencia, cuando los distintos elementos de un presupuesto son «indisociables» en muchos aspectos (base imponible para los gastos no obligatorios, tipo máximo, etc.). La autoridad presupuestaria debe tener en cuenta una posible clasificación como gasto no obligatorio de esta partida, lo que modificaría la base imponible para los gastos no obligatorios a la que se aplica el tipo máximo.

c) La *parte coadyuvante* alega, esencialmente por las mismas razones del Consejo, que se justifica perfectamente que tanto la autoridad presupuestaria como la Comisión consideren los créditos contemplados en la partida 9632 como un gasto que obligatoriamente resulta de un acto adoptado en virtud de los Tratados.

Es innegable que un compromiso contraido mediante declaración unilateral de voluntad puede ser fuente de obligaciones, especialmente cuando este compromiso ha sido aceptado por su destinatario. Ni las disposiciones de los Tratados ni la Declaración común distinguen si el acto que engendra la obligación es unilateral o consensual y, por consiguiente, no se excluye ninguna de dichas posibilidades.

En este asunto, el compromiso unilateralmente que consiste en ofrecer una ayuda excepcional a Turquía, fue claramente formulado por la Comunidad y aceptado por el país beneficiario, tal como resulta principalmente del acuerdo obtenido en el seno del Consejo el 10 de mayo de 1979 y de la Decisión nº 2/80 del Consejo de asociación, de 19 de septiembre de 1980.

2. *Desviación de poder del Consejo*

a) A continuación, la *parte demandante* invoca, con carácter subsidiario, una desviación de poder cometida por el Consejo en cuanto éste autorizó una transferencia de crédito del capítulo 100 (Créditos Provisionales), partida 9631, a una línea presupuestaria distinta a la prevista para el crédito de que se trata (capítulo 96, partida 9632). Se trata de una desviación de poder de carácter objetivo por cuanto el Consejo ejerció su facultad de apreciación en materia de transferencias del capítulo 100 (apartado 4 del artículo 15 y artículo 21 del Reglamento financiero) con un objetivo distinto al que se le atribuyó.

aa) En este contexto, y en un plano general, la parte demandante subraya que la transferencia de créditos a una línea presupuestaria específica necesita un acto jurídico de base. Según el párrafo 3 del artículo 205 del Tratado CEE que autoriza las transferencias como excepción al principio de especialidad, las transferencias de créditos están contempladas en el marco de la competencia ejecutiva de la Comisión en materia presupuestaria. El artículo 21 del Reglamento financiero, al alejarse de lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 205 por razones de equilibrio entre las dos instituciones, puede otorgar una facultad de decisión al Consejo y/o al Parlamento, pero no por ello dicho acto dejaría de ser, en principio, un acto de ejecución. Lógicamente, la transferencia se efectúa a una línea en la que existe un análisis inmediato de la utilización de los créditos, es decir, una línea para la que existe un acto jurídico de base que permite su utilización (ejecución). En este asunto, la existencia de dicho acto de base de la línea presupuestaria 9632 no se discute.

bb) La parte demandante también sostiene que a causa de su particularidad, las transferencias de créditos provisionales del capítulo 100 sólo pueden efectuarse después de la adopción del acto jurídico de base y únicamente en la línea presupuestaria correspondiente, habida cuenta de que dichos créditos se encuentran vinculados. Los créditos provisionales del capítulo 100 tienen un carácter propio y correlativo y están bloqueados, al estar suficientemente individualizados debido a los comentarios correspondientes, en cuanto a su utilización mediante transferencias a un línea presupuestaria determinada. De no ser así, no se entiende el objetivo del apartado 4 del artículo 15 del Reglamento financiero. No hay ninguna razón para crear dicha categoría de créditos cuando la autoridad presupuestaria competente puede consignar estos créditos directamente en el capítulo, artículo o partida correspondiente.

cc) Finalmente, la parte demandante invoca una desviación de procedimiento. El Consejo eligió deliberadamente el procedimiento de transferencia directa del crédito del capítulo 100 a otra línea presupuestaria distinta a la requerida en base a los «comentarios» del presupuesto, en vez del procedimiento de transferencia «triangular», es decir, el desvío («el tránsito») mediante la línea presupuestaria correspondiente. La obligación correlativa a la individualización de los créditos provisionales del capítulo 100 mediante los «comentarios», hizo necesario dicho «desvío» por vía de la línea presupuestaria correspondiente.

b) El *Consejo* discute la alegación de la parte demandante. No bastan simples alegaciones para demostrar la desviación de poder: además es preciso probarla. La parte demandada confunde la desviación de poder, denominada «objetiva», con una cuestión de técnica presupuestaria como es el procedimiento de transferencia de créditos provisionales. Por lo demás, en este asunto, califica de desviación de poder a la aplicación de una norma explícita del Reglamento financiero, la de la frase tercera del párrafo 2 del apartado 2 del artículo 21.

aa) En lo que se refiere a la reclamación entre el artículo 205 del Tratado CEE y el apartado 2 del artículo 21 del Reglamento financiero a las transferencias de capítulo a capítulo, hay que distinguir entre:

— por una parte, la autorización previa de transferencia conferida por la autoridad presupuestaria (Consejo, Parlamento, Consejo y Parlamento según el caso) de acuerdo con una propuesta de la Comisión y,

— por la otra, la operación material de transferencia que efectúa la Comisión en función del artículo 205.

La autorización de transferencia conferida por la autoridad presupuestaria reviste la misma naturaleza jurídica que la de una inscripción de un crédito en una línea determinada, a saber, una corrección de la previsión presupuestaria. Para efectuarla, de ninguna manera se exige, en derecho, que exista una acto jurídico de base. Sólo es necesario dicho acto de base, que sirve de fundamento legal del gasto, cuando se procede a la ejecución de dicho gasto. La Comisión, bajo su responsabilidad (artículos 205, 206 *bis* y 206 *ter* del Tratado) es quien garantiza el cumplimiento de los requisitos para la ejecución del gasto.

bb) En lo que respecta a las transferencias de créditos provisionales del capítulo 100, el Consejo destaca que, según el apartado 4 del artículo 15 del Reglamento financiero, sería imposible efectuar un gasto en base al

propio capítulo 100: en primer lugar, hay que transferir el crédito provisional según el procedimiento del artículo 21 del Reglamento financiero hacia una línea «operacional» apropiada. Así, el capítulo 100 se analiza como un grupo de créditos bloqueados e individualizados. A este respecto, se distingue del capítulo 101 (Reserva para imprevistos) que tiene el carácter de una reserva global.

En el supuesto de que se considerase irrealizable la adopción del acto jurídico de base para la línea operacional correspondiente, y que el crédito provisional corriera el riesgo de ser anulado, la autoridad presupuestaria podría perfectamente autorizar la transferencia a otra línea presupuestaria en la que exista una necesidad. A este respecto, dispone a un amplio margen de apreciación. Es lo que además determina la letra c) del párrafo 3 del apartado IV de la Declaración común de 30 de junio de 1982 que califica las transferencias como «propuestas de transferencia de una línea presupuestaria a otra».

cc) Además, el Consejo efectúa observaciones sobre la «cuestión técnica» de la transferencia denominada «triangular» o «directa». La Comisión siempre propuso a la autoridad presupuestaria que se autorizaran directamente las transferencias de créditos provisionales a las líneas de destino final, sin el «paso» por las líneas operacionales correspondientes. Sin embargo, en muchas oportunidades anteriores, el Consejo siguió la fórmula denominada «triangular» que consiste en autorizar dos operaciones en una (capítulo 100 a la línea correspondiente y «nueva transferencia» inmediata a cualquier otra línea operacional), y el «tránsito» es, en este caso, instantáneo. Dicha fórmula es impracticable cuando la línea de tránsito y la de destino final están clasificadas diferentemente (línea de gasto obligatorio a línea de gasto no obligatorio y viceversa), ya que sería imposible aplicar simultáneamente dos procedimientos diferentes (párrafos 2 y 3 del apartado 2 del artículo 21 del Reglamento financiero). En este caso, la única posibilidad sería, ya sea autorizar sucesivamente dos transferencias distintas (lo que sería demasiado lento), o bien considerar que se trata de una trasferencia mixta (párrafo 4 del apartado 2 del artículo 21) autorizada directamente del capítulo 100 a la línea de destino final.

Habida cuenta de la generalidad del apartado 4 del artículo 15 del Reglamento financiero que remite globalmente al «procedimiento previsto en el artículo 21», una transferencia directa es perfectamente legal en consecuencia.

No existe desviación de procedimiento. La transferencia triangular no conlleva en sí misma ninguna garantía suplementaria en relación con la transferencia directa; cualquiera que sea el método utilizado, la autorización otorgada a la autoridad presupuestaria produce exactamente el mismo resultado.

c) La *parte coadyuvante* alega que el concepto de desviación de poder no se aplica en el presente asunto. La autoridad presupuestaria hizo uso de su facultad para los mismos fines perseguidos por la facultad conferida por el artículo 21 del Reglamento financiero, a saber, modificar las dotaciones presupuestarias dentro del presupuesto por razón de acontecimientos producidos después de la adopción del mismo. Tampoco puede afirmarse una violación de los Tratados o de una norma de Derecho relativa a su aplicación. De ninguna manera se subordina la autorización de una transferencia de crédito a la existencia previa de un acto de base con relación a la partida de origen.

En esta ocasión, procede recordar que la utilidad de la transferencia reside en una corrección de las autorizaciones presupuesta-

rias iniciales a la luz de circunstancias más recientes, ya sea que la previsión inicial no pueda realizarse total o parcialmente (falta de adopción del acto de base), ya sea que el ritmo de ejecución resulte ser más rápido o más lento de lo previsto. La transferencia es así un instrumento del que dispone la autoridad presupuestaria durante el ejercicio que permite garantizar la asignación óptima de los créditos y evitar que los mismos no se utilicen, es decir, que se obtengan inútilmente los recursos comunitarios. La transferencia puede aplicarse, pues, en toda ocasión en que se juzgue necesario reforzar una partida en detrimento de otra cuyas perspectivas de utilización aparezcan más lejanas o menos prioritarias. Es decir, que la transferencia puede efectuarse desde una partida (partida de salida) a la que no necesariamente corresponda un acto de base.

En lo que respecta a la desviación de procedimiento, la parte coadyuvante opina que no ha habido otra opción; el procedimiento previsto por el artículo 21 del Reglamento financiero fue utilizado correctamente para el objetivo por el mismo establecido, a saber, una transferencia de un capítulo a otro.

La parte coadyuvante estima finalmente que la transferencia directa de ningún modo constituye una tergiversación del Derecho de procedimiento presupuestario pues, esta transferencia es la única figura adecuada dado que es pertinente rechazar la existencia de un vínculo reforzado entre el crédito contemplado en el capítulo 100 y su «comentario».

3. *Incumplimiento de una obligación de Derecho internacional por parte de la Comunidad*

Mediante la Resolución nº 541 (1983), el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas «solicita a los Estados miembros que sólo reconozcan como Estado chipriota a la República de Chipre» *(traducción provisional)*.

a) La *parte demandante* alega que, como se ha probado, al infringir Turquía la Resolución nº 541 (1983) del Consejo de Seguridad, la Comunidad, al concederle una «ayuda especial» ha desconocido dicha infracción y, en consecuencia, ella misma ha incumplido la obligación que le incumbe en virtud del Derecho internacional.

La Comunidad tiene el deber de garantizar, o por lo menos de no frustrar, una obligación del Derecho internacional, a saber, la aplicación de las decisiones obligatorias de los órganos de las Naciones Unidas y, en este caso, la aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad que imponen el no reconocimiento de la sedicente «República turca de Chipre Norte».

b) En primer lugar, el *Consejo* manifiesta dudas en cuanto al punto de saber si una autorización de transferencia otorgada por la autoridad presupuestaria a la Comisión y que tiene un carácter «interno» la Comunidad, puede, por sí misma, ser contraria al Derecho internacional.

Añade que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la Comunidad no está sujeta a un acto de un órgano de las Naciones Unidas dirigido a los Estados miembros de dicha Organización, en un supuesto en el que la Comunidad no ha asumido competencias que, anteriormente, fueron desempeñadas por los Estados miembros, como es el ámbito del reconocimiento de los Estados. En lo que respecta a la Resolución nº 541 (1983), el Consejo señala que ella no impone ninguna obligación ineludible y que los Estados miembros de las Naciones Uni-

das, y, por consiguiente, la Comunidad, por propia iniciativa y en todo caso, no están automáticamente obligados a adoptar medidas de respuesta para sancionar un posible incumplimiento.

c) La *parte coadyuvante* subraya que una resolución, al ser un acto no obligatorio por su naturaleza y, en este asunto, por su enunciado, no puede ser fuente de ilegalidad.

Finalmente, no se entiende porqué constituye un acto de reconocimiento como el aludido por la mencionada Resolución, la aprobación de una transferencia destinada a financiar una ayuda especial en favor de Turquía.

V. Respuestas a las preguntas del Tribunal

1. Como respuesta a la pregunta formulada por el Tribunal de Justicia, acerca de si la Decisión nº 2/80 del Consejo de asociación, de 19 de septiembre de 1980, relativa a la ayuda excepcional de 75 millones de ecus en favor de Turquía ha sido objeto de un acto del Consejo en el sentido del apartado 1 del artículo 2 del Acuerdo relativo a las medidas que deben tomarse y a los procedimientos que deben seguirse para la aplicación del Acuerdo por el que se crea una asociación entre la CEE y Turquía, de 12 de septiembre de 1963 (DO 217 de 29.12.1964, p. 3703; EE 11/01, p. 36), el *Consejo* responde por la negativa.

El Consejo no estimó necesario adoptar dicho acto debido a que la Decisión nº 2/80 contiene en sí misma los elementos esenciales (importe de la ayuda, modo de presentación de los proyectos por parte de Turquía) para su aplicación y, por este hecho, aquélla constituye una base jurídica suficiente para la ejecución de los créditos correspondientes consignados en el presupuesto de las Comunidades.

2. Como respuesta a la cuestión de saber si se suspendió la ayuda especial en virtud de un acto comunitario y cuáles son los efectos jurídicos de la suspensión, el *Consejo* señala que, cuando se celebró una sesión los días 7 y 8 de diciembre de 1987, y sin que dicho punto figurase en el orden del día, el Consejo y la Comisión, después de un debate informal, por razones vinculadas a la situación entonces existente en Turquía, acordaron suspender *de facto* la ejecución de los compromisos financieros contraídos por la Comunidad en favor de dicho Estado, incluso la ayuda especial. Tratándose de una suspensión *de facto*, ésta no suponía en el plano jurídico modificación de la Decisión nº 2/80 del Consejo de asociación. Habida cuenta del carácter de dicha Decisión, que jurídicamente seguía siendo obligatoria, no puede discutirse la clasificación de la partida 9632 como gasto obligatorio, aun cuando no existiese inscripción de créditos de compromiso para esta partida en los presupuestos para los ejercicios 1982 a 1986.

Según la *Comisión*, del texto de la Declaración común de 30 de junio de 1982 (véase apartado I, 1 y 2, y apartado II, 6) se deduce que el elemento determinante para la clasificación de un gasto es el examen del acto que incluye el principio del gasto (acto de base). A este respecto, la Comisión subraya que el acto de base, es decir, la Decisión nº 2/80, no ha sufrido ninguna modificación como consecuencia de la suspensión de la ayuda especial. Por esta razón, la suspensión de la ayuda especial como tal no modificó de manera alguna la obligación comunitaria que resulta del acto de base. En realidad, la suspensión es la expresión de condiciones (relativas al proceso de normalización) para la ejecución o, más bien, la continuación de la ejecución de la obligación. De este modo, la ayuda se mantiene como una obligación en sí misma de la Comunidad, pero la continuidad de su ejecución está modulada por las condiciones formuladas por la Comunidad.

La formulación de condiciones exigidas al beneficiario en cuanto a la ejecución de la ayuda especial, no puede por sí sóla desvirtuar la clasificación de la partida 9632 como gasto obligatorio, habida cuenta de que un gasto, aunque esté clasificado como gasto obligatorio, no hace nacer un derecho absoluto en favor del beneficiario. En efecto, frecuentemente, dicho gasto se acompaña de condiciones y modalidades de ejecución, tal como está previsto en el apartado 2 de la Decisión nº 2/80.

Asimismo, los Protocolos financieros con los países del Mediterráneo, clasificados como gastos obligatorios, generalmente prevén que las solicitudes de financiación presentadas a la Comunidad sean elaboradas «de conformidad con los objetivos específicos de la cooperación financiera y técnica establecidos de común acuerdo». En estos supuestos, los requisitos y procedimientos para la concesión del apoyo financiero a los diversos proyectos no confieren de ninguna manera un carácter discrecional a la obligación de la Comunidad frente al país beneficiario, pues la obligación como tal tiene carácter de cierta en su principio y en su cuantía.

3. Como respuesta a la cuestión de saber si este acto de suspensión fue formalmente revocado y en qué fecha, el *Consejo* y la *Comisión* observan que, ante la inexistencia de un acto formal que concretara como tal la suspensión de las relaciones financieras con Turquía, no hubo lugar a proceder a revocación. Cuando se produjo un debate informal en su sesión de 17 y 18 de febrero de 1986, el Consejo se propuso normalizar gradualmente las relaciones de asociación con Turquía, especialmente en el ámbito financiero, sin que fuera necesario adoptar un acto jurídico comunitario a dicho efecto.

4. Finalmente, el *Consejo* y la *Comisión* recuerdan que, dada la naturaleza especial de los debates en el Consejo y, especialmente, el hecho de no haber sido transcritos en las actas de las mencionadas sesiones del Consejo de 1981 y de 1986, no pueden presentar documentos a este respecto.

U. Everling
Juez Ponente