

EL RECHAZO POR EL PARLAMENTO EUROPEO DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS PARA 1985: CONSECUENCIAS

por Francisco J. FONSECA MORILLO (*)

I. EL PODER DEL PARLAMENTO EUROPEO DE RECHAZAR EL PRESUPUESTO

El rechazo hecho el pasado 13 de diciembre de 1984 por el Parlamento Europeo del proyecto de presupuesto general de las Comunidades Europeas para el ejercicio de 1985, tras su segunda lectura, debe enmarcarse, desde un punto de vista jurídico-formal, dentro de las competencias presupuestarias que el Tratado de jurídico-formal, dentro de las competencias presupuestarias que el Tratado de Modificación de Disposiciones Presupuestarias de Bruselas (en adelante 2.º T.M.D.P.) del 22 de julio de 1975 (1), atribuyó al Parlamento Europeo, elevándolo a la categoría de «co-autoridad presupuestaria» y, en tanto tal, concediéndole la última palabra en el proceso de elaboración del presupuesto (2), puesto que no sólo es él quien después de las sucesivas fases de elaboración del presupuesto descritas en el artículo 203 del Tratado CEE (y equivalentes) y dentro del respeto a sus disposiciones, aprueba definitivamente el presupuesto, según el artículo 203, apartado 6.º, sino que también tiene atribuida el Parlamento Europeo la posibilidad contraria, esto es, la potestad de rechazar el proyecto de presupuesto que le es sometido por el Consejo y en los términos del apartado 8.º del artículo 203 en la redacción dada al mismo por el Segundo T.M.D.P. de Bruselas de 1975 (3), según la cual:

(*) Profesor de Derecho Internacional Público. Universidad de Valladolid.

(1) JOCE, L 359 del 31-12-77.

(2) Sobre el largo proceso de reforma de las disposiciones presupuestarias y financieras de los Tratados constitutivos de las Comunidades, hasta llegar el Parlamento Europeo al «status» de co-autoridad presupuestaria que tiene en la actualidad, véase ISAAC, Guy: «La rénovation des institutions financières des Communautés Européennes», en RTDE, 1973, núm. 4 (pp. 670-714), 1975, núm. 4 (pp. 708-746) y 1977, núm. 4 (pp. 736-810).

(3) Puesto que a pesar de la pretensión del Parlamento Europeo de que esta posibilidad le había sido atribuida implícitamente en la redacción del artículo 203 hecha por el Primer T.M.D.P. de Luxemburgo del 21 de abril de 1970 (JOCE, L 2 del 2-1-71) —alegando que su apartado 6.º guardaba silencio sobre la posibilidad (no prohibida, pues) de rechazar expresamente el proyecto de presupuesto en el plazo y forma previsto en dicho apartado 6.º—, estimamos que este argumento era absolutamente forzado e indefendible haciendo una interpretación conjunta de los apartados 5.º, 6.º y 7.º de este artículo 203 y, por consiguiente, que el poder de rechazar el proyecto de presupuesto solamente le ha sido atribuido al Parlamento Europeo en la redacción dada en 1975 al artículo 203.

Sobre este tema, véase ISAAC, Guy: Op. cit., RTDE, 1977, núm. 4, pp. 743-747 y el artículo firmado con las siglas B., P.-L.: «Le 'dernier mot' en matière budgétaire dans les Communautés», en RMC, 1973, núm. 169, pp. 401-404.

«La Asamblea, decidiendo por mayoría de los miembros que la componen y de los dos tercios de los votos emitidos, puede, por motivos importantes (4), rechazar el proyecto de presupuesto y pedir que se le someta un nuevo proyecto» (5).

Evidentemente, este recurso al rechazo global del proyecto de presupuesto es excepcional, dado que el mecanismo de concertación y de contrapesos entre los poderes presupuestarios de las Instituciones es lo suficientemente amplio y extendido a lo largo del procedimiento presupuestario (6), como para facilitar el lograr un acuerdo que evite llegar a esta situación extrema, máxime en el espíritu del apartado 10.º del artículo 203 (7), el cual no puede entenderse como una mera declaración de intenciones a modo de colofón del artículo 203, sino que impone a las Instituciones una obligación de respetarlo (8). Sin embargo, y con anterioridad al 13 de diciembre pasado, ya en dos ocasiones el Parlamento Europeo había rechazado un proyecto de presupuesto como resultado final de un conflicto de competencias presupuestarias con el Consejo para el que no se encontró la solución adecuada.

La primera ocasión en la que esto ocurrió fue el 13 de diciembre de 1979, cuando el Parlamento rechazó el proyecto de presupuesto general para 1980 por 288 votos a favor de su rechazo, 64 en contra y 1 abstención, alegando cuatro motivos importantes para ello: la reducción injustificada de los Gastos No Obl-

(4) En esta expresión «por motivos importantes», se ha pretendido fundamentar una garantía que los Estados miembros se cuidaron de hacer incluir en la redacción de este artículo 203-8.º; pero creemos que la ambigüedad de esta expresión, sometida su consideración al juego de mayorías-minorías y de los Intereses políticos, hace que la misma carezca de eficacia jurídica real, ya que la apreciación de esos «motivos importantes» tiene una naturaleza política exclusivamente.

Véase, en este sentido, ISAAC, Guy: *Op. cit.*, RTDE, 1977, núm. 4, p. 744 y SAINZ DE BUJANDA, Fernando: *Un esquema de Derecho Internacional Financiero*, Publicaciones de la Universidad de Granada, Granada, 1983, p. 81.

(5) A este respecto, se ha planteado doctrinalmente el momento procedimental en el que el Parlamento Europeo puede hacer efectivo ese rechazo, pues teóricamente hablando, podría defenderse la viabilidad de hacerlo tanto en la discusión del proyecto de presupuesto en segunda lectura (supuesto habitual), como en el momento en el que ese proyecto es estudiado por el Parlamento en primera lectura. Sin embargo, pensamos que esta segunda posibilidad entraña una interpretación absurdamente literal de la letra del artículo 203-8.º *in fine*, pareciendo difícil de justificar, por contra, si se tiene en cuenta que el Parlamento dispone en esta primera lectura del proyecto de un poder general de enmendar y de proponer modificaciones. Y desde luego, difícilmente encajable en el respeto de todas las Instituciones a lo preceptuado en ese mismo artículo 203 en su apartado 10.º (véase más adelante la nota núm. 7).

Véase SACCHETTINI, Antonio: *Dispositions Financières*, vol. 11 del libro colectivo: *Le droit de la Communauté Economique Européenne*, ed. U.I.B., Bruxelles, 1982, p. 55).

(6) Concertación cuya máxima expresión institucionalizada se encuentra en la Declaración Común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión del 30 de junio de 1982, sobre diferentes medidas relativas a asegurar un mejor desarrollo del procedimiento presupuestario (JOCE, C 194 del 28-7-82). Un análisis detallado de la misma puede examinarse en DEWOST, Jean-Louis y LEPOIVRE, Marc: «La Déclaration commune du Parlement Européen, du Conseil et de la Commission relative à différentes mesures visant à assurer un meilleur déroulement de la procédure budgétaire, signée le 30 juin 1982», en *RMC*, 1982, núm. 261, pp. 514-525.

(7) «Cada institución ejercerá las competencias que le atribuye el presente artículo, respetando las disposiciones del Tratado y de los actos adoptados en virtud de éste...»

(8) Véase, en este sentido, SACCHETTINI, Antonio: *Op. cit.*, p. 66.

gatorlos (en adelante G.N.O.) por el Consejo, la no aceptación por éste de las propuestas del Parlamento sobre el control de los gastos agrícolas y la no aceptación por el Consejo de la presupuestación, ni del Fondo Europeo de Desarrollo (F.E.D.), ni de las operaciones de empréstitos/préstamos (9). Y la segunda el 16 de diciembre de 1982, cuando el Parlamento rechazó el proyecto de presupuesto rectificativo y suplementario 1982, núm. 1, por 259 votos contra 79, alegando como motivos importantes que el Consejo no había expresado con él una voluntad política de encontrar una solución definitiva al problema de los desequilibrios financieros del presupuesto comunitario y que había rechazado todas las enmiendas del Parlamento Europeo tendentes a situar las medidas especiales para 1982 en el marco de las políticas comunes (10).

Se observa, pues, de todo lo hasta aquí dicho, que la situación en la que se encuentran en la actualidad las Comunidades, tras el rechazo del proyecto de presupuesto general para 1985 hecho por el Parlamento Europeo, por tercera vez en su historia, el pasado 13 de diciembre es, bien que excepcional, no novedosa y que, por consiguiente, su estudio, así como las consecuencias del rechazo, conviene despojarlo de toda connotación dramática, dado que la situación se encuentra, por un lado, perfectamente prevista y reglamentada y que, por otro, se tiene ya por duplicado una experiencia práctica que nos va a permitir encontrar más fácilmente la solución a todos los problemas que este rechazo del presupuesto de 1985 plantea.

Entrando ya en el estudio del rechazo del mismo, nos ha parecido oportuno, antes de analizar las consecuencias jurídicas que el rechazo del proyecto de presupuesto tiene, hacer una reflexión sobre las causas que han llevado a dicho rechazo, o, si se prefiere, sobre la genealogía del conflicto; debiendo encuadrarse el mismo en el marco general de la crisis presupuestaria en la que se encuentra envuelta la Comunidad, fundamentalmente motivada por el hecho del agotamiento de los actuales recursos propios y por la necesidad de controlar los gastos agrícolas o, con otras palabras, por la necesidad de llevar a cabo con rigor una auténtica disciplina presupuestaria. Todo ello desembocó en 1984, como es bien sabido, en la constatación de la aparición de un déficit para ese ejercicio, con la consiguiente necesidad de cubrirlo (11), llegándose finalmente al acuerdo de hacerlo

(9) Una historia y amplio comentario de este rechazo puede seguirse en BABINI, Veniero: «Il Parlamento Europeo respinge il bilancio delle Comunità - Cause e conseguenze», en *CI*, 1980, núm. 3, pp. 508-529; STRASSER, Daniel: «Le budget 1980. Environnement politique et financier. Rejet et établissement. Première expérience d'un régime de douzièmes provisoires. Analyse», en *RMC*, 1980, núm. 239, pp. 358-397; y en ISAAC, Guy y HEN, Christian: «Les finances communautaires (deuxième semestre 1979-année 1980)», en *RTDE*, 1981, núm. 3, pp. 471-498.

(10) Ídem en STRASSER, Daniel: «Le budget 1983. Son environnement politique et financier. Le trilogue, les deux procédures budgétaires. Les perspectives pour une année nouvelle», en *RMC*, 1983, núm. 268, pp. 307-362, sobre todo pp. 310-318. Sobre su transformación en presupuesto rectificativo y suplementario 1983, núm. 1, ídem, pp. 345-347.

(11) Sobre el agotamiento de los recursos propios en 1984 y las diferentes propuestas para solucionarlo, antes del acuerdo del 7 de septiembre del Consejo «Presupuestos» de que fuera cubierto el déficit mediante anticipos de los Estados miembros reembolsables a cargo de los futuros nuevos recursos propios, véase STRASSER, Daniel: «Le budget 1984, son environnement politique et financier, son établissement et son exécution, l'épuisement des ressources propres», en *RMC*, 1984, núm. 279, pp. 322-382, especialmente pp. 371-382.

sobre la base de anticipos de los Estados miembros a cargo de los nuevos recursos propios a entrar en vigor en 1986; solución que ha quedado plasmada en el presupuesto rectificativo y suplementario 1984, núm. 1, aprobado por el Parlamento Europeo el 25 de octubre último y en el cual, en el artículo 8.2.0 de su Estado de Ingresos, se incluyen, a este título, 1.003.418.618 ECU's (12).

En este contexto, todo el proceso de elaboración del presupuesto para 1985 se ha visto «perturbado» por estos problemas y por su «parcheo» simultáneo, aplicado al ejercicio presupuestario de 1984, al mismo tiempo que las Instituciones, paralelamente, discutían sobre el proyecto de 1985; y ello nos permite explicar el por qué la descripción del conflicto entre el Consejo y el Parlamento Europeo que ha desembocado en el rechazo final del proyecto de presupuesto, ha sido, en los últimos meses, «la crónica de un conflicto anunciado» (13), pues si en efecto, cuando la Comisión remitió al Consejo el anteproyecto de presupuesto general de las Comunidades para 1985, el 15 de junio, lo hizo sobre la hipótesis de la entrada en vigor en 1985, de manera adelantada, de los nuevos recursos propios, según la última propuesta de Decisión a este respecto (14) y, por consiguiente, sus previsiones de gastos (respetando las orientaciones sobre disciplina presupuestaria expuestas por la Comisión en su comunicación del 6 de marzo de 1984 [15]) alcanzaban los 28.103,5 MECUs, lo que exigía una utilización del tipo del IVA del 1,12 % (16); el Consejo, al contrario, en sus deliberaciones sobre el mismo no aceptó estas previsiones e hipótesis y en el proyecto de presupuesto por él aprobado el 3 de octubre, estimó que se debía permanecer dentro del límite del 1 % del tipo del IVA y, en consonancia con ello, rechazó las previsiones de la Comisión y redujo los gastos, hasta aprobar un proyecto de presupuesto en el que los gastos (a título de créditos de pago), eran sólo de 25.949,38 MECUs (17).

Llegado en estas condiciones el proyecto de presupuesto al Parlamento Europeo para su primera lectura, éste se manifestó tajantemente por su definición como un presupuesto «ilegal» o, en palabras del relator de la Comisión de Presupuestos, Ove FICH, como un «no-presupuesto» (18), dado que el mantener el tipo del IVA al que se puede acudir dentro del límite actual del 1 % equivale a aprobar un presupuesto del que se sabe que sus ingresos serán inferiores en unos 3.000 MECUs a las necesidades presupuestarias reales de la Comunidad

(12) JOCE, L 329 del 17-12-84, pp. 24-25. Sobre el reparto porcentual entre los Estados miembros de esos 1.003 MECUs, BCE, 1984, núm. 10.

(13) Véase a este respecto el artículo de GOYBET, Catherine: «Parlement contre Conseil: la fixation du budget 1985 de la CEE promet une fin d'année agitée», en RMC, 1984, núm. 281, pp. 453-455.

(14) Recogida en la propuesta modificada de la Comisión del 19 de julio de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades (JOCE, C 193 del 21-7-84).

(15) Document of the Commission COM(84), 83 final.

(16) Una descripción de este anteproyecto general de presupuesto para 1985 tal y como fue aprobado por la Comisión y de las soluciones jurídicas dadas con carácter transitorio para poder incluir en el presupuesto de 1985 un aumento del tipo del IVA hasta el 1,12 % previsto, puede verse en el BCE, 1984, núm. 5, pp. 7-10.

(17) Un examen de las grandes líneas de este proyecto de presupuesto pueden verse en el BCE, 1984, núm. 10, pp. 56-59.

(18) Véanse los informes de Ove FICH a este respecto del 12 de noviembre, en Documents de séance du Parlement Européen 1984-1985, doc. 2-965/84.

para 1985 y que, aparte de estrangular las posibilidades de crecimiento de los G.N.O., de los que el Parlamento es, en última instancia, el competente para fijarlos (19), supone, desde el ángulo de los Gastos Obligatorios (en adelante G.O.), no poder cumplir los compromisos de la Comunidad para con sus agricultores (dado el recorte de 1.300 MECUs hecho por el Consejo en su proyecto), sino durante los diez primeros meses del año 1985.

Por consiguiente, en su primera lectura, el Parlamento Europeo decidió remitirlo al Consejo, el 14 de noviembre, con una serie de enmiendas en cuanto a los G.N.O. y de propuestas de modificación en cuanto a los G.O., así como a las propuestas de compensación en favor de Gran Bretaña incluidas por el Consejo en su proyecto, en el sentido de que ésta se tradujera en su inscripción en una serie de políticas de gastos y no en la reducción pura y simple de una cantidad sobre las aportaciones de Gran Bretaña a título del IVA, equivalente a los 2/3 de la diferencia entre lo que Gran Bretaña contribuya al presupuesto comunitario y lo que reciba de él; modificaciones todas ellas al proyecto que tendían a que el mismo, en la opinión del Parlamento Europeo, volviera a las líneas maestras diseñadas por la Comisión en su anteproyecto (20).

Finalmente, y aún cuando el Consejo, en su segunda lectura del proyecto realizada el 29 y el 30 de noviembre, aceptó parte de las enmiendas y propuestas del Parlamento, bien que, en ningún caso, atendiendo al espíritu básico de las mismas, esto es, retomar la idea de la Comisión en el anteproyecto de superar el tope del 1 % del tipo del IVA en base a la entrada en vigor adelantada de los nuevos recursos propios el 1 de octubre de 1985, sino, únicamente, comprometiéndose a aprobar en su momento un presupuesto rectificativo y suplementario que, de confirmarse a lo largo del ejercicio la insuficiencia de los ingresos del presupuesto general para cubrir los gastos del mismo en 1985, cubriera ese déficit mediante la misma fórmula aplicada al presupuesto rectificativo y suplementario 1984, núm. 1, es decir, mediante anticipos reembolsables de los Estados miembros sobre los futuros nuevos recursos propios a entrar en vigor en 1986 (21); el Parlamento Europeo, en base a que el nuevo proyecto que le era remitido por el Consejo seguía sin cumplir con sus dos exigencias básicas: que el presupuesto cubriera los ingresos y los gastos de **todo** el ejercicio y no sólo de diez meses, porque, en consecuencia, se estaban incumpliendo en el proyecto las obligaciones jurídico-financieras que la Comunidad debía respetar, rechazó el proyecto de presupuesto general de las Comunidades para 1985, el 13 de diciembre de 1984, por la abrumadora mayoría de 321 votos a favor del rechazo, frente a 3 en contra y 16 abstenciones, por los dos motivos importantes ya citados y recogidos en su Resolución rechazando el proyecto de presupuesto, con la siguiente redacción:

«1. considère qu'un budget qui ne couvre pas douze mois en recettes et en dépenses n'est pas acceptable;

(19) Y no se olvide que el tema de los G.N.O. fue protagonista destacado ya en el anterior rechazo del proyecto de presupuesto general hecho por el Parlamento Europeo en diciembre de 1979. Véase a este respecto ISAAC, Guy y HEN, Christian: *Op. cit.*, pp. 484-488.

(20) Véans las Resoluciones correspondientes del Parlamento Europeo en este sentido en **JOCE**, C 337 del 17-12-84, pp. 26 a 55.

(21) Sobre esta segunda lectura del proyecto por el Consejo, véase **BCE**, 1984, núm. 11, p. 67.

2. rappelle qu'un budget annuel doit par ailleurs reprendre les conséquences financières de la législation en vigueur et des décisions prises» (22).

II. CONSECUENCIAS JURIDICAS DEL RECHAZO DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO POR EL PARLAMENTO EUROPEO

Analizada así la génesis del conflicto que a lo largo de 1984 desembocó en el rechazo del proyecto de presupuesto general de las Comunidades Europeas para 1985, realizado por el Parlamento Europeo el pasado 13 de diciembre, procede ahora examinar cuáles son las consecuencias que este rechazo del mismo va a tener, basándonos, en cuanto a la resolución de los problemas técnico-jurídicos que se pueden dar, en las soluciones puestas en práctica en 1980 y 1983 y haciendo referencia puntual, donde proceda, a los caminos que se están ensayando en el momento de redactar este trabajo, bien que a través de precarios canales oficiosos, pues el mutismo oficial a este respecto es total en cuanto a la aparición de conflictos nuevos distintos de los discutidos en las dos ocasiones anteriores en las que un proyecto de presupuesto ha sido rechazado por el Parlamento Europeo.

En este sentido se puede afirmar que se plantean dos tipos genéricos de cuestiones: unas referidas al hecho material de la necesidad de recomenzar el procedimiento presupuestario a efectos de aprobar definitivamente el presupuesto, puestos de acuerdo en cuanto a sus divergencias el Parlamento y el Consejo; y, en segundo lugar, otras referidas al hecho de la necesaria puesta en marcha de toda una serie de normas transitorias que permitan a la Comunidad continuar con sus actividades de gestión corrientes y que le garanticen su no paralización por la ausencia de fondos.

Con respecto al primer aspecto, el artículo 203, en su apartado 8.º, dice escuetamente: «...y pedir que se le someta un nuevo proyecto...», planteándose el problema de en qué estadio del procedimiento presupuestario se debe reiniciar el proceso de elaboración. ¿Desde el principio, con la presentación por la Comisión del anteproyecto —formado, como se sabe, por los distintos Estados provisionales de las Instituciones—, dado su papel de iniciativa en toda nueva acción comunitaria? ¿O simplemente con una propuesta modificada del proyecto presentada por el Consejo y estudiada por el Parlamento en una especie de «tercera lectura» que implicaría una mayor rapidez, dada la urgencia en la que vive la Comunidad ante la ausencia de presupuesto? (23).

Argumentos teóricos a favor de una u otra posición son igualmente válidos, por lo que, como conclusión, puede mantenerse, con SACCHETTINI, que el reinicio de las actuaciones desde la fase de presentación del anteproyecto de presupuesto no es exigido por el artículo 203-8.º, pero tampoco prohibido, ya que del mismo

(22) JOCE, L 12 del 14-1-85, p. 90.

(23) Sobre la acuñación de este término «tercera lectura» y su defensa en principio, de acuerdo con una interpretación literal del artículo 203-8.º *in fine*, PIPKORN, Jörn: «Legal Implications of the Absence of the Community Budget at the Beginning of a Financial Year», en CMLR, 1981, núm. 2, pp. 141-167, sobre todo pp. 142-144.

lo único que se puede inferir es la voluntad de sus redactores de que el nuevo procedimiento se guiara por la necesidad de acortarse y por la urgencia (24).

Por ello, la solución práctica adoptada, tanto en diciembre de 1979 y 1983, como en la actualidad (véase el punto 4 de la Resolución del Parlamento del 13 de diciembre ya citada), nos parece ajustada a los Tratados y satisfactoria para resolver este problema. La solución ha sido la de pedir el Parlamento Europeo a la Comisión, en su Resolución rechazando el proyecto de presupuesto, que le presente un nuevo anteproyecto (**nuevas propuestas presupuestarias**, en terminología de ésta, ya que no pide nuevos Estados previsionales a las Instituciones para rehacer el anteproyecto) en el plazo más breve posible, de tal manera que, también con la debida urgencia, el Consejo lo transforme en proyecto y el Parlamento lo apruebe (en «tercera lectura» ambos) (25).

El segundo tipo de consecuencias —mucho más importantes— que el rechazo de un proyecto de presupuesto tiene es el de cómo asegurar la continuidad de la gestión y de la actividad financiera ordinaria (esto es, de las actividades pre-existentes) de la Comunidad en el interregno hasta que el presupuesto es aprobado (y a cargo de él), habiendo comenzado ya el nuevo ejercicio, según el artículo 203, apartado 1.º. Para ello, el artículo 204 del Tratado CEE (y equivalentes) prevé un mecanismo conocido con el nombre de «**doceavos provisionales**», mecanismo consistente en que, según el artículo 204, 1.º:

«si al principio de un ejercicio presupuestario el presupuesto no ha sido aún votado, los gastos pueden efectuarse mensualmente por capítulo o por otra división, según las disposiciones del reglamento adoptado en virtud del artículo 209, en el límite del doceavo de los créditos abiertos en el presupuesto del ejercicio precedente, sin que esta medida pueda tener por efecto poner a disposición de la Comisión créditos superiores al doceavo de los previstos en el proyecto de presupuesto en preparación» (26).

De acuerdo con el mismo, se plantean una serie de cuestiones que en parte ha ayudado a resolver el Reglamento General Financiero del 21 de diciembre

(24) SACCHETTINI, Antonio: *Op. cit.*, p. 55.

(25) Véase una descripción de estas fases acortadas y sus referencias en STRASSER, Daniel: «Les dispositions financières des Traités instituant les Communautés Européennes», en *Actes du Colloque du Collège d'Europe de Bruges: Le Parlement Européen à la veille de la deuxième élection au suffrage universel direct: bilan et perspectives*, De Tempel, Tempelhof, Bruges, 1984, pp. 583-689, especialmente pp. 631-633. Del mismo autor y de manera más extensa: *Le budget 1980...*, *op. cit.*, pp. 375-377.

(26) Este mecanismo de doceavos provisionales sólo parece concebible se plantee en los casos en los que el presupuesto es rechazado por el Parlamento Europeo, ya que acudir a ellos porque el presupuesto no ha sido aprobado por retraso en los plazos de las Instituciones no parece posible pueda deducirse de la actual redacción del artículo 203, aún cuando en la originaria si fuese posible, acuriendo de hecho con los presupuestos de la CEE y de la CEEA de 1964, que no fueron aprobados hasta el 14 de noviembre de 1964 y con el presupuesto general de las Comunidades de 1968, que no fue aprobado hasta el 25 de marzo de 1968 (sobre ambos, véase SACCHETTINI, Antonio: *Op. cit.*, p. 72) y que no plantearon especiales problemas, fundamentalmente porque entonces la única autoridad presupuestaria era el Consejo. Véase PIPKORN, Jörn: *Op. cit.*, p. 147.

de 1977 (27), principalmente en su artículo 8 y referentes a la especialización de los gastos a realizar mensualmente; al límite de los créditos a ellos aplicables; a su extensión a los créditos disociados; y a la aplicación a este régimen del mecanismo de transferencias y de prórrogas de créditos.

En cuanto a la **primera cuestión**, el artículo 204, 1.º dice, simplemente, que «...los gastos pueden efectuarse mensualmente por capítulo o por otra división...», mientras que el artículo 8 del Reglamento Financiero especifica que su ejecución se hará en el marco de los **capítulos** estrictamente y ello para evitar la dificultad suplementaria que para este complejo mecanismo de los doceavos supondría atender a los artículos y partidas, cuando, como es sabido, estas líneas pueden ser cambiadas en el curso del procedimiento presupuestario, o no disponer de asignación presupuestaria alguna, con lo que el limitarse el doceavo al marco del capítulo, bien que entrañe un cierto grado de quebrantamiento del principio de especialidad (28), parece lo más adecuado en un mecanismo donde la puesta de fondos a disposición de la Comisión, por parte de la autoridad presupuestaria, se autoriza simplemente para que aquélla cumpla y mantenga sus actividades de gestión corriente preexistentes.

En el artículo 204 se apunta también la existencia de un **doble límite** en cuanto a los créditos que para cada capítulo pueden autorizarse, puesto que se dice que estarán limitados al doceavo de los créditos para cada capítulo abiertos en el presupuesto precedente, sin que se pueda por ello poner a disposición de la Comisión créditos superiores al doceavo de los previstos en el proyecto de presupuesto en preparación (o en su defecto en el anteproyecto, según el artículo 8 del Reglamento Financiero), siendo la cifra más baja de ambos la retenida automáticamente. En la práctica, cuando el Parlamento Europeo rechazó el proyecto de presupuesto para 1980, el primer límite no planteó ningún problema, pero sí el segundo, pues mientras para la Comisión debían tomarse en cuenta las cifras del proyecto aprobado por el Consejo en segunda lectura, para el Parlamento Europeo (especialmente en el seno de su Comisión de Presupuestos), suponiendo el rechazo por él hecho del proyecto el privar de existencia a todas las fases de elaboración del mismo, el segundo límite no existía hasta que la Comisión le presentara el nuevo anteproyecto que él le había solicitado, debiendo entonces entenderse éste como el segundo límite.

Entre el 13 de diciembre de 1979 y el 29 de febrero de 1980, cuando la Comisión presentó sus propuestas, existió esta divergencia entre ambas Instituciones, ya que la Comisión planteó, de acuerdo con su interpretación, la aprobación de alguna concesión de créditos, que le fue rechazada por el Parlamento y por el Consejo (29), por lo que, posteriormente, la Comisión ha intentado modificar la redacción del artículo 8 del Reglamento Financiero para evitar estos problemas y consagrar al tiempo su tesis; propuesta que hasta la fecha no ha sido acepta-

(27) JOCE, L 356 del 31-12-77.

(28) STRASSER, Daniel: *Les Finances de l'Europe*, ed. Fernand Nathan (París) et Labor (Bruxelles), 2.ª ed., 1980, p. 116.

(29) STRASSER, Daniel: *Le budget 1980*, op. cit., pp. 390-391.

da (30), siendo previsible que el problema se pueda volver a plantear ahora entre ambas Instituciones, bien que en el momento de redactar este trabajo no haya constancia de ello.

Sobre este punto estamos de acuerdo con la interpretación de la Comisión, puesto que el tener como límite único el de los créditos del ejercicio anterior vacía de contenido la previsión del artículo 204 sobre el proyecto de presupuesto en preparación que, de seguir la tesis defendida por el Parlamento Europeo, al no existir dicho proyecto por haber sido rechazado, supone, incluso y hasta que se presenten las nuevas propuestas de la Comisión, una derogación del principio de anualidad presupuestaria, puesto que, por esta vía, durante todo el ejercicio n-1, correspondiente al proyecto de presupuesto, no habría existido ningún tipo de procedimiento tendente a su elaboración y establecimiento y, «a sensu contrario», si esto no es mantenible, porque el artículo 203 exige unas actuaciones y fija unas bases reglamentarias para ellas ¿por qué no aceptar las cifras en ellas previstas para el establecimiento del segundo límite? (31).

Finalmente, y con respecto a la aplicación o no del régimen de doceavos provisionales a los **créditos disociados** y a las operaciones de **transferencias y prórrogas de créditos**, el artículo 204 permanece mudo a este respecto, debiéndose acudir para su respuesta al Reglamento Financiero, en el cual y con respecto al primer aspecto, lo reglamenta positivamente en su artículo 8, 1.º, donde afirma que este régimen se aplica tanto a los créditos de compromiso, como a los créditos de pago, pudiendo aquéllos efectuarse en el límite del cuarto del conjunto de los créditos inscritos en el capítulo en cuestión para el ejercicio precedente, sin que ello pueda suponer que se pongan a disposición de la Comisión, mensualmente, créditos superiores al doceavo de los previstos en el proyecto o anteproyecto de presupuesto en preparación (art. 8, 3.º) (32).

En cuanto a la posibilidad (puesto que el artículo 8, cuarto del Reglamento Financiero permite que, a propuesta de la Comisión, el Consejo pueda por mayoría cualificada y en función de las necesidades de gestión, autorizar simultáneamente, después de haber consultado al Parlamento, dos o más doceavos provisionales) de que se efectúen transferencias o prórrogas de créditos durante la vigencia del sistema de doceavos provisionales, parece fuera de toda duda que, así como la utilización de créditos prorrogados del ejercicio presupuestario último válido que permanezcan subsistentes en el marco del artículo 6 del Reglamento Financiero, no se confunden con este régimen de los doceavos provisionales y pueden, por tanto, ser ejecutados de acuerdo con sus propias normas, existe una imposibilidad jurídica de proceder a transferencias de créditos en el interior de este régimen provisional de doceavos, puesto que estas transferencias constituyen una técnica de ejecución del presupuesto y aquí nos estamos moviendo

(30) Propuesta de modificación del Reglamento Financiero del 12 de diciembre de 1980 (JOCE, C 119 del 21-5-81, pp. 1-19).

(31) Véase un comentario de este problema en PIPKORN, Jörn: *Op. cit.*, pp. 151-156, cuyos argumentos generales compartimos.

(32) Un comentario de estos dos párrafos del artículo 8 del Reglamento Financiero y de los problemas de su aplicación en la práctica, pueden seguirse en PIPKORN, Jörn: *Op. cit.*, pp. 149-151.

en un régimen provisional, ante la falta, precisamente, de ese presupuesto (33).

Además, y con ello entramos en el análisis del artículo 204, 2.º, cuando existe una insuficiencia contrastada de créditos en el interior de este régimen, pueden autorizarse gastos excediendo el doceavo, con lo cual aparece como innecesaria la técnica de las transferencias aplicada a este régimen (34). Este artículo 204, 2.º, permite que el Consejo, por mayoría cualificada, autorice gastos que excedan del doceavo que a los créditos de ese capítulo correspondan, claro que sólo en aquellos gastos en los que el Consejo tiene la última palabra, esto es, los G.O., puesto que en lo que se refiere a los G.N.O. y para superar el techo del doceavo de los créditos a ellos asignados, el artículo 204, 3.º, establece que el Consejo transmite la propuesta correspondiente al Parlamento Europeo, quien, en un plazo de 30 días, por mayoría de los miembros que lo componen y de los 3/5 de los votos emitidos, puede variar esa propuesta, fijando el exceso del doceavo; si en ese plazo de 30 días el Parlamento no adopta una posición diferente, la propuesta del Consejo queda definitivamente aprobada.

La razón de este párrafo tercero del artículo 204, introducido por el artículo 13 del T.M.D.P. de Bruselas de 1975, se encuentra en la clasificación de las distintas líneas de crédito incluidas en el presupuesto entre G.O. y G.N.O., con la consiguiente distribución de la autoridad presupuestaria entre el Consejo y el Parlamento Europeo, reproduciéndose el esquema del artículo 203 en el régimen de los doceavos provisionales, en cuanto a la superación de los gastos a ellos sometidos y la autoridad competente para autorizarlos, ya que su finalidad es evitar una cesación de los pagos cuando los créditos otorgados en virtud de los doceavos se muestren insuficientes, no pudiendo olvidarse que la razón de ser última de estos doceavos es la de que la actividad y la gestión ordinaria de la Comunidad no se paralice, razón válida, tanto para el régimen jurídico general de los doceavos, como para el de su eventual superación (35).

Finalmente, y para acabar con el estudio de las consecuencias jurídicas del rechazo por el Parlamento Europeo del proyecto de presupuesto que le es sometido por el Consejo, hay que hacer una referencia a la relación entre este régimen de los doceavos y el de los ingresos necesarios para que surta efectos, esto es, el de la correlación entre el desembolso de créditos mensualmente y de forma provisional a cargo del presupuesto que se apruebe finalmente y las medidas necesarias de puesta a disposición de los recursos propios para su aplicación, regulado en los artículos 204, 4.º del Tratado CEE y 8, 6.º del Reglamento Financiero. A este respecto, decir que, en lo que concierne a los ingresos procedentes de las exacciones agrícolas y de los derechos de aduana, no se plantea ningún problema por el hecho de que el presupuesto haya sido rechazado y esté en vigor este régimen de los doceavos provisionales, dada su naturaleza de ingresos percibidos directamente y en favor de la Comisión, por lo que su puesta a disposición y empleo para a subvenir las necesidades del régimen de doceavos es

(33) Aunque en la práctica haya habido diferencias de criterios en estos dos puntos, teóricamente claros. Véase ISAAC, Guy y HEN, Christian: *Op. cit.*, pp. 494-495.

(34) Nos mostramos así de acuerdo con esta argumentación, mantenida por SACCHETTINI, Antonio: *Op. cit.*, pp. 72-73.

(35) Estos argumentos pueden verse en SACCHETTINI, Antonio: *Op. cit.*, 69-71.

automática, siguiéndose para ello el régimen general de puesta a disposición, idéntico al del caso habitual en el que el presupuesto ha sido aprobado y está en vigor, del artículo 9 del Reglamento 2891/77, de 19 de diciembre (36).

Más problemas se plantean con respecto al otro recurso propio, el procedente del tipo sobre la base uniforme del IVA, que es percibido por los Estados miembros, quienes lo ponen a disposición de la Comunidad. La Decisión 243/70 del 21 de abril (37) decía, en su artículo 4-1.º, párrafo segundo, *in fine*, que:

«si al principio de un ejercicio el presupuesto no ha sido aún aprobado, el tipo precedentemente fijado permanece aplicable hasta la entrada en vigor de un nuevo tipo».

pareciendo claro entonces que en este régimen de doceavos sólo se pueden poner a disposición de la Comisión desembolsos mensuales sobre el tipo del IVA aprobado en el ejercicio precedente.

Sin embargo, el artículo 10-3.º, párrafo cuarto *in fine* del Reglamento 2891/77, indica que:

«cuando el presupuesto no ha sido aprobado definitivamente antes del comienzo del ejercicio, el cálculo de los doceavos se hace igualmente sobre la base de las sumas previstas por el proyecto de presupuesto; la regularización se efectúa en el momento del primer vencimiento siguiente a la aprobación del presupuesto».

Esta aparente contradicción creemos que no es tal —que sería además incompatible con la disposición de la Decisión 243/70, de rango jerárquico superior—, sino que se debe entender como una sutileza jurídica para permitir que en caso de necesidad se pueda superar el último tipo sobre la base uniforme del IVA aprobado, evitándose así una cesación de la actividad financiera corriente de la Comunidad, objetivo último, no se debe olvidar, del régimen de los doceavos provisionales; sin superar, claro está, el nuevo tipo del IVA previsto en el proyecto de presupuesto en elaboración y entendiéndolo como una superación provisional que se regularizará en el momento de la aprobación del presupuesto y encontrando además una conexión jurídica con el propio artículo 6-2.º de la Decisión 243/70, donde se prevé que el Consejo aprobará las disposiciones relativas a la puesta a disposición y al desembolso de los recursos propios. Por todo ello, estimamos como admisible el acudir al tipo del IVA previsto en el proyecto de presupuesto en curso y no limitarse al último aprobado en el ejercicio anterior, cuando las necesidades de los gastos a efectuar durante la vigencia del régimen

(36) Reglamento 2891/77 del 19 de diciembre aplicando la decisión del 21 de abril de 1970, relativa a la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de las Comunidades (JOCE, L 336 del 27-12-77), que constituye la norma básica del derecho derivado comunitario en esta materia de la gestión y de la puesta a disposición de la Comunidad de los recursos propios.

(37) Decisión 243/70 del 21 de abril, relativa a la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de las Comunidades, JOCE, L 94 del 28-4-70.

de doceavos provisionales así lo exijan y de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 204, 2.º y 3.º (38).

III. REFLEXION FINAL

Siendo el objetivo de este trabajo el hacer un análisis de las consecuencias jurídicas del rechazo por el Parlamento Europeo de un proyecto de presupuesto y de la aplicación al rechazo del presupuesto general para 1985 de la experiencia práctica y de los problemas y soluciones para el mismo aquilatadas en los dos anteriores rechazos a cargo del Parlamento Europeo acaecidos en 1979 y 1982, creemos que en este momento se pueden hacer dos tipos de reflexiones y una previsión de futuro.

Las reflexiones son, en primer lugar, y como ya se ha dicho en la exposición, que el rechazo de un proyecto de presupuesto por el Parlamento Europeo no tiene una consecuencias jurídicas dramáticas, sino que se trata de una situación perfectamente regulada y prevista en los artículos 203-8.º y 204 del Tratado CEE (y equivalentes), así como, en cuanto a aspectos concretos, en otras disposiciones (Reglamento General Financiero, Decisión 243/70 y Reglamento 2891/77) y legítimamente ejercible por el Parlamento Europeo dentro del marco de sus competencias presupuestarias, siempre que no haya una desviación de las mismas en un sentido contrario al artículo 203, apartado 10.º del Tratado CEE.

La segunda reflexión, que no hace sino corroborar la primera, es que el rechazo del proyecto de presupuesto general de las Comunidades para 1985 no presenta, hasta el momento, aspectos especialmente problemáticos o novedosos con respecto a los dos anteriores rechazos; demostrándose así, otra vez, la normalidad de esta situación (normalidad en cuanto a sus consecuencias y efectos jurídicos, naturalmente, pues políticamente no deja de ser una situación excepcional).

Y la previsión de futuro, absolutamente personal, consiste en que, estando este rechazo enmarcado en la crisis general presupuestaria de la Comunidad y en la necesaria conexión que en el Consejo Europeo de STUTTGART de junio de 1983 se hizo entre el aumento de los recursos propios para desbloquear la situación y la definitiva ampliación de la Comunidad, somos de la total convicción que, conseguido el acuerdo para la ampliación a España y Portugal en el Consejo Europeo de BRUSELAS del 30 y 31 de marzo de este año, el presupuesto general para 1985 será aprobado definitivamente en fecha próxima y predecimos que ese agujero entre los ingresos (sobre la base del 1 % del tipo del IVA) y las necesidades financieras reales se cubrirá —y casi con plena seguridad mediante su inclusión en el propio presupuesto general, sin necesidad de acudir a la elaboración de un presupuesto rectificativo y suplementario—, con anticlipos reembolsables de los Estados miembros a cargo de los nuevos recursos propios, nuevos recursos propios cuya entrada en vigor se dejará hacer coincidir con el comienzo de «la Europa de los Doce».

(38) Un comentario sobre estos problemas, planteados por la aplicación en la práctica del régimen de los doceavos provisionales al sistema de gestión y puesta a disposición de los recursos propios y su desarrollo, puede seguirse en PIPKORN, Jörn: *Op. cit.*, pp. 163-167.

CRONICAS

CONSEJO DE EUROPA

