

ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

PILAR DÍAZ CARNERERO *

I. PRESENTACIÓN

El trabajo que presentan estas líneas únicamente constituye una aproximación al Derecho Comunitario, en cuanto a la elaboración y aprobación del presupuesto de las Comunidades Europeas como partes integrantes del ciclo presupuestario, cuyo propósito es ofrecer una descripción y un análisis de dichas fases, compuestos por un encuadramiento en el marco del presupuesto general, origen, evolución y tratamiento actual, así como régimen jurídico en el que se insertan instituciones (órganos) que participan, contenidos y, finalmente, conclusiones.

No obstante, no se ha pretendido realizar un estudio exhaustivo de los precedentes y de la legislación comunitaria en esta materia, como tampoco se ha querido perseguir con un especial detenimiento la huella que ha dejado en las jurisprudencias y legislaciones de los Estados miembros. Sobre el particular, en efecto, puede encontrarse una amplia bibliografía en castellano, de la que se da cumplida referencia a lo largo de las páginas siguientes, al menos de aquélla probablemente más relevante. Se ha omitido, pues, la cita de trabajos publicados en otros idiomas, debido a una gran ignorancia por mi parte en el conocimiento de lenguas extranjeras, aunque sobradamente superado por la abundancia de información española, fácilmente localizable y hartamente conocida para el experto.

Por otro lado, el trabajo sigue una línea de trayectoria extremadamente actual, ya que concita la atención de preguntas de futuro y presente la continuación de otros esfuerzos posteriores, sin menoscabo, por supuesto, de un paseo por el tiempo.

* Facultad de Derecho (Departamento de Derecho Financiero y Tributario), Universidad Complutense de Madrid.

En fin, hechas las aclaraciones oportunas, me dispongo a abordar un nuevo reto en mi vida, como es el presente estudio a realizar; naturalmente, la responsabilidad del resultado de lo que aquí se diga será sólo mía.

II. INTRODUCCIÓN

1. Consideraciones generales

1.1. La integración de España en las CCEE ¹

Tras un largo periodo de negociación, España ingresa en las CCEE en virtud de sendas decisiones del Consejo de las CCEE, de 11 de junio de 1985: Adhesión de España a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y admisión de España en la Comunidad Económica Europea (CEE) y en la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA).

A partir de ese momento, España es un Estado miembro de la Comunidad que forma participación en el presupuesto comunitario.

1.2. El presupuesto general de las CCEE y su ciclo

El *Presupuesto* es un documento que refleja la planificación de la actividad económica de las CCEE y contiene las reglas jurídicas relativas a gastos e ingresos (...).²

Hasta 1968 existieron cinco presupuestos que recogían el conjunto de operaciones realizadas por las mismas (presupuesto administrativo de la CECA, presupuesto operacional de la CECA, presupuesto de la CEE, presupuesto de funcionamiento de la CEEA y presupuesto de investigación e inversiones de la CEEA).

A partir del 1º de enero de 1968 se refundieron en un solo presupuesto, el presupuesto administrativo de la CECA, el presupuesto de la CEE y el presupuesto de investigación e inversiones de la CEEA, siendo ésta la situación actual, en la que existen dos presupuestos en el seno de las instituciones comunitarias (el presupuesto general de las CCEE y el presupuesto operacional de la CECA).

El presupuesto, en su desarrollo, atraviesa una serie de fases: preparación del proyecto, aprobación, ejecución y control de su ejecución. A esto se le denomina *Ciclo Presupuestario*. No obstante, también comprende el periodo de tiempo en que se desarrolla el presupuesto.

¹ Sobre el ingreso de España en las CCEE, vid. J. SÁNCHEZ REVENGA, *Presupuestos generales del Estado y aspectos básicos del presupuesto general de las CCEE*, 1ª ed., Ariel, Barcelona, 1989, capítulo VI, pp. 150 ss.

² *Diccionario Básico Jurídico*, Ed. Comares, 4ª ed., Granada, 1994.

El planteamiento del plan económico para un ejercicio determinado es difícil por la cantidad de intereses que entran en juego y, aun cuando sean posibilidades económicas, las opciones son políticas y en función de ellas se elabora el presupuesto.³

Para Bayona de Perogordo y Soler Roch,⁴ el presupuesto comunitario también existe un significativo carácter político, refiriéndose a la pugna existente entre los poderes del Parlamento Europeo (que va ganando terreno) frente al Consejo.

2. Características de las fases de elaboración y aprobación en el procedimiento presupuestario

Hasta este momento, se ha seguido un panorama amplio del presupuesto comunitario para comprender su significado y alcance. Pero se trata de centrar el tema objeto de investigación, por lo que después de hacer las consideraciones previas, que han resultado oportunas, cabe proceder a esbozar en líneas generales las características de las fases que centran la atención del presente estudio, para más adelante, realizar un profundo análisis de la cuestión.

Continuando con Bayona de Perogordo y Soler Roch,⁵ la elaboración y aprobación del presupuesto comunitario se caracterizan por la:

- intervención de tres órganos: Comisión, Consejo y Parlamento;
- relevancia jurídica que tiene la distinción entre gastos obligatorios (GO) y gastos no obligatorios (GNO).

³ Hay diversos intereses que entran en juego:

- los de las instituciones, que cada vez desean detentar mayor poder;
- los propios de los Estados miembros.

En la actualidad, prevalecer a unos países en detrimento de otros es un arma política peligrosa, por lo que se requiere un gran entendimiento por parte de los países miembros de los datos económicos, para construir mediante opciones justas, presupuestos acertados.

J. M. ADÁN CARMONA, *El régimen presupuestario de la CEE*, HPE, IEF, N° 96, 1985, pp. 495 ss.

⁴ La pugna política entre ambas instituciones no es, como en los presupuestos nacionales, un conflicto entre Ejecutivo-Legislativo, sino entre Consejo (detenta el poder normativo)-Parlamento (se le atribuye el poder presupuestario); además, hay un trasfondo en dicho conflicto que afecta a los intereses supranacionales, asumidos por el Parlamento Europeo. J. J. BAYONA DE PEROGORDO y M.T. SOLER ROCH, *Compendio de Derecho Financiero*, 1ª ed., Librería Compas, Alicante, 1991, pp. 644 ss.

Además de compartir el contenido anterior, añade que las normas constitucionales de los Estado sobre la distribución de poderes entre sus órganos son más concretas que las normas comunitarias, siendo más complicado el procedimiento europeo, puesto que las instituciones que intervienen defienden intereses contrapuestos.

D. M. RUFIAN LIZANA, *El procedimiento de aprobación del presupuesto en la CEE. Las relaciones entre el Consejo y el Parlamento*, Noticias CEE I, N° 24, 1987, pp. 89-94.

⁵ *Compendio de Derecho Financiero*, op. cit., p. 308.

Es imprescindible ahondar en dicha diferenciación para pasar al procedimiento concreto de cada fase.

En fin, resta por decir que, tanto la evolución histórica legislativa como el régimen jurídico al que se someten dichas fases, completan el subsiguiente análisis.

III. FASES DE LA ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DE LAS CCEE:

1. *Características:*

1.1. Instituciones: Comisión, Consejo, Parlamento⁶

A) Concepto:

- *Comisión:*

Órgano colegiado de carácter decisorio, garante del interés de las comunidades, cuyas funciones son: el poder de iniciativa en la actividad normativa, que ejerce junto con el Consejo de Ministros; el poder de decisión sobre determinados asuntos; el del control y sanción del Derecho Comunitario y el de gestión, en cuanto es la cabeza de la administración comunitaria.⁷

- *Consejo:*

Institución que reúne a los representantes de los Estados miembros y que tiene el poder fundamental de decisión en los actos normativos y presupuesta-

⁶ *Diccionario Básico Jurídico*, Ed. Comares, 4ª ed., Granada, 1994.

⁷ *Composición:* 17 miembros (comisarios), debiendo comprender al menos un nacional de cada uno de los Estados miembros, sin que el número de miembros en posesión de la nacionalidad de un mismo Estado pueda ser superior a dos. Los miembros de la Comisión serán nombrados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros. Su mandato durará 4 años, renovables, y en el seno de la Comisión se nombrará un Presidente y 6 vicepresidentes. Los miembros de la Comisión ejercerán sus funciones con absoluta independencia, y en interés general de las comunidades. Esta independencia ha de entenderse tanto respecto de los Estados miembros como del Consejo y de los intereses privados.

Funciones:

– *Normativas:* en forma de decisiones, con carácter exclusivo en el ámbito de la CECA, y compartido con el Consejo, en las otras dos comunidades.

– *Ejecutivas:* capacidad para ejecutar sus propios actos y los emanados del Consejo de las comunidades.

– *Control:* la Comisión vela por el cumplimiento de los Tratados, tiene capacidad para recurrir al Tribunal de Justicia, y tiene derecho a imponer sanciones en caso de violación del Derecho Comunitario.

– *Otras:* referidas a la capacidad para proponer decisiones al Consejo, formular recomendaciones al mismo o a los Estados miembros o para emitir dictámenes en los casos previstos en los Tratados que, normalmente, no tendrán carácter vinculante.

J. SÁNCHEZ REVENGA, *Presupuestos generales...*, op. cit., pp. 150 ss.

rios de las tres comunidades. Según los casos decide por mayoría simple, calificada o por unanimidad.

- *Parlamento o asamblea:*

Órgano cuyos miembros son elegidos por sufragio universal, directo y secreto de los ciudadanos de los Estados miembros (democráticamente cada cinco años) y cuya misión es ejercer el control político a la Comisión y al Consejo de Ministros, participar en la actividad normativa mediante consultas no vinculantes y llevar a cabo el control sobre el presupuesto comunitario.

B) Antecedentes históricos:

- *Comisión:*

Se constituye en base al Tratado de 8 de abril de 1965, sustituyendo a la alta autoridad de la CECA, a la Comisión de la CEE y a la Comisión de la CECA, ejerciendo los poderes y competencias atribuidos a las instituciones que sustituye.⁸

- *Relación Consejo-Parlamento:*

En 1957, la asamblea sólo tenía un poder consultivo, es decir, elaboraba el estado previsional de sus gastos (igual que las demás instituciones) y tenía derecho a debatir y proponer modificaciones al proyecto de presupuesto, que era aprobado definitivamente por el Consejo. Más tarde, fueron provocando un incremento de sus poderes presupuestarios, al promover la sustitución de contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de las comunidades.⁹ La asamblea se convirtió, debido a dos modificaciones sucesivas de las disposiciones financieras originarias (Tratados de Luxemburgo del

* Sobre el particular, no es necesaria mayor incidencia, ya que la Comisión sólo actúa al inicio del procedimiento presupuestario (elabora el anteproyecto de presupuesto), no teniendo desde el punto de vista jurídico la condición de propuesta legislativa. (No obstante, constituye la expresión del poder de iniciativa de la Comisión en lo que respecta a las implicaciones financieras de las políticas comunitarias). En realidad, desde el punto de vista jurídico, en el procedimiento presupuestario interesan dos momentos fundamentales:

1. La adopción del proyecto de presupuesto por el Consejo (apertura formal);
 2. La aprobación del presupuesto por el Parlamento Europeo, tras su segunda lectura (clausura).
- Por ello, se tratarán en profundidad Consejo y Parlamento, haciendo una tímida mención de la Comisión.

⁹ Art. 201 Tratado de Roma, de 26 de marzo de 1957 (constitutivo de la CEE), también, Art. 173 del TCEEA para el EURATOM. Sobre recursos propios, *vid.* A. YÁBAR STERLING, *Política presupuestaria de las Comunidades Europeas*, Madrid, 1992, pp. 8 ss.

También, A. DE LA FUENTE SANTORCUATO, (Subdirectora General del presupuesto comunitario), *Las relaciones presupuestarias entre España y la CEE*, Sesión de Doctorado, UCM-IEF (Derecho presupuestario), de 21 de febrero de 1996, coordinador: Prof. M. A. MARTÍNEZ LAGO, primera parte (Sistema de financiación del presupuesto comunitario).

También, Comisión Europea, *Las finanzas públicas de la Unión Europea*, Luxemburgo, 1995, pp. 83 ss.

Bibliografía más reciente.

22 de abril de 1970 y de Bruselas del 22 de julio de 1975), en codetentadora de la autoridad presupuestaria.¹⁰

El equilibrio institucional del régimen financiero de la comunidad, tal como se había alcanzado a mediados de los años setenta, fue progresivamente decayendo durante la década siguiente.

El Consejo ejerció sólo el poder presupuestario hasta el presupuesto de 1974. Desde el presupuesto de 1975, el Parlamento compartió dicho poder, abriendo numerosas líneas presupuestarias, naciendo un enfrentamiento entre el Consejo y el Parlamento que influyó en gran medida en los ejercicios de 1975 a 1982.

Esta situación dio lugar a que las instituciones implicadas (incluida la Comisión, que quedó en el centro de dicho enfrentamiento) buscaran una vía de conciliación, mediante la declaración común de 30 de junio de 1982.¹¹

C) Situación actual

La declaración común de 30 de junio de 1982 había abierto ya el camino para una conciliación y desde esa fecha se ha logrado una mayor profundización en este tema. No obstante, para Guy Isaac,¹² se trató de un "éxito limitado", siendo el acuerdo interinstitucional de 29 de junio de 1988, sobre disciplina presupuestaria y mejora del procedimiento presupuestario, el que ha permitido la "paz presupuestaria" entre las dos ramas de la autoridad presupuestaria.

Con motivo de la renovación en 1993 del acuerdo institucional, las partes en el mismo confirmaron su adhesión a los principios enunciados en esta materia en la declaración común de 1982 y se comprometieron a mejorar su aplicación.¹³

Y es que aparece como inevitable que exista entre las dos ramas de la autoridad presupuestaria un cauce de diálogo fluido que permita llegar a puntos de acuerdo que superen las ambigüedades y lagunas de procedimiento que se desprenden del art. 203 TCEE. Este cauce de diálogo ha desembocado en la práctica en el mecanismo de concertación presupuestaria,¹⁴ mediante el cual

¹⁰ El Tratado de Luxemburgo de 1970 reconoció al Parlamento Europeo el poder de aprobar el presupuesto.

El Tratado de Bruselas de 1975 representó una etapa suplementaria y fijó las normas actualmente vigentes, en cuanto que el poder de decisión en materia presupuestaria lo comparten el Consejo y el Parlamento, que constituyen desde entonces las dos ramas de la autoridad presupuestaria.

Comisión Europea, *Las finanzas...*, op. cit., p. 15.

Cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA; J. D. GONZÁLEZ CAMPOS, S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, vol. I, Ed. Civitas, Madrid, 1986, p. 764.

¹¹ Cfr. G. ISAAC, *Manual de Derecho Comunitario General*, 3ª ed. (actualizada según el Tratado de Maastricht bajo la supervisión de Germán-Luis Ramos Ruano), Ed. Ariel, Barcelona, 1995, p. 81.

¹² *Ibid.*, p. 81.

¹³ Apéndice 4.

¹⁴ Sobre el particular, ampliar más en L. M., CAZORLA PRIETO; *El procedimiento presupuestario de concertación en la CEE*, Noticias CEE, N° 24, 1987.

y a lo largo de todo el procedimiento presupuestario se han implantado una serie de reuniones conjuntas entre el Consejo y una delegación del Parlamento y que incluso se ha ampliado a un auténtico triálogo en el que participa también la Comisión.

1.2. Distinción entre gastos obligatorios (GO) y gastos no obligatorios (GNO)

Siguiendo a Bayona de Perogordo y Soler Roch, es necesario tratar esta distinción de los diferentes gastos debido a la relevancia jurídica que tiene en el procedimiento presupuestario y, en concreto, en las fases de elaboración y aprobación del presupuesto comunitario.

A) Concepto:

– *GO*: aquéllos que se deducen directamente de las normas fundacionales o de las disposiciones derivadas de las mismas, las cuales deben ser incluidas en el presupuesto, sea cual sea el nivel de ingresos.

– *GNO*: los no comprendidos en el grupo anterior, estando sometidos a un tipo máximo de crecimiento, respecto del ejercicio precedente, que será fijado por la Comisión, calculando la media aritmética entre la evolución del PNB en la comunidad, la variación media del presupuesto de todos los Estados miembros y la evolución del coste de la vida en el curso del último ejercicio. Este tope deberá ser respetado por todas las instituciones, en sus previsiones de gastos.

Son relevantes, porque reflejan las decisiones sobre nuevas políticas de gasto asumidas en el ámbito comunitario.

Esta distinción es esencialmente política. Está relacionada íntimamente con el reparto del poder presupuestario entre el Parlamento y el Consejo.¹⁵

B) Antecedentes históricos:

La evolución de esta distinción es expresión del conflicto por el poder presupuestario entre las ya mencionadas instituciones.

Dicha distinción aparece en los apartados 4 y 9 del art. 203 TCEE, tal y como fue modificado por el Tratado de Luxemburgo de 1970.

El objetivo de este Tratado era aumentar las competencias presupuestarias del Parlamento, a través de un derecho de enmienda que le permitía no sólo ejercer un control sobre los gastos, sino también expresar sus prioridades políticas propias.

¹⁵ Esta clasificación del gasto es específica del presupuesto comunitario y de carácter esencialmente político, denominándose “institucional” por distinguir los gastos en función de la competencia que ejerce sobre el mismo cada una de las ramas de la autoridad presupuestaria (Consejo y Parlamento).

A. YÁBAR STERLING, *Política presupuestaria...*, op. cit., p. 21.

El Tratado establecía un periodo transitorio de cuatro años, apareciendo la nueva clasificación por primera vez en el presupuesto del ejercicio de 1975.

En el texto faltaba una definición suficientemente precisa de los conceptos de GO y GNO, lo que ha incidido en una serie de conflictos entre ambas ramas de la autoridad presupuestaria.¹⁶

La profesora Yábar Sterling¹⁷ hizo, en este sentido, una enumeración de los GO y GNO, en base al Tratado, resultando:

• *GO*:

- los gastos del FEOGA garantía,
- una parte de los gastos de cooperación en cuanto provengan de compromisos internacionales,
- la parte de gastos de pesca que responden a dichos compromisos,
- aproximadamente un tercio de los créditos del FEOGA orientación, y
- las pensiones, como única rúbrica de los gastos de personal.

• *GNO*:

- casi toda la política estructural (salvo aquella pequeña parte del FEOGA o que son GO),
- las políticas interiores (investigación y desarrollo tecnológico, educación-formación, redes transeuropeas, cultura, comunicación),
- la parte de los gastos de cooperación que no provengan de compromisos internacionales, y
- la mayor parte de los gastos de funcionamiento y de personal (salvo pensiones).

El Consejo ha intentado extender el campo de los GO y el Parlamento, el de los GNO.

A decir de Falcón y Tella (en referencia directa con Arnaldo Alcubilla y Montejo Velilla,¹⁸ las competencias del Parlamento Europeo en relación con el

¹⁶ *Art. 203.4 TCEE*:

“La asamblea tendrá derecho a enmendar, por mayoría de los miembros que la componen, el proyecto de presupuesto y a proponer al Consejo, por mayoría absoluta de los votos emitidos, modificaciones al proyecto respecto de los gastos distintos de los que resulten obligatoriamente del Tratado o de los actos adoptados en virtud de éste.”

Art. 203.9 TCEE:

“Cada año se fijará para el conjunto de gastos que resulten obligatoriamente del Tratado o de los actos adoptados en virtud de éste, un tipo máximo de aumento en relación con los gastos de la misma naturaleza del ejercicio en curso.”

El juego de ambos artículos de la “última palabra” en los GNO al Parlamento.

Ibid., p. 21.

¹⁷ A pesar de la claridad de lo expuesto, la imprecisión de la redacción del Art. 203 TCEE, ha originado numerosos conflictos.

Ibid., p. 21.

¹⁸ En Derecho Comunitario, la autoridad presupuestaria no es el Parlamento, sino que la integran el Parlamento y el Consejo. Sin embargo, es verdad que la función presupuestaria

procedimiento de elaboración y aprobación de los presupuestos, pese al reforzamiento sustancial de las mismas (con los Tratados de Luxemburgo de 1970 de Bruselas de 1975) son reducidas si se comparan con las reconocidas formalmente en los parlamentos nacionales.

Hasta el ejercicio presupuestario de 1982, aún con discusiones entre Consejo y Parlamento sobre la aplicación de esta clasificación, se fueron logrando acuerdos (las crisis presupuestarias de este periodo no se deben a las disensiones en esta materia).

Con fecha 30 de junio de 1982 se consiguió un enfoque común en la "Declaración común del Parlamento, del Consejo y de la Comisión sobre diferentes medidas de garantización de un mejor desarrollo del procedimiento presupuestario", según la cual se definen los GO como "aquellos en 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." Los demás serán GNO. Además, como anexo, hay una lista de todas las líneas presupuestarias existentes en ese momento, divididas en GO y GNO.

Por tanto, el problema se plantea en las nuevas líneas presupuestarias y en las que han modificado su base jurídica. Para resolver esto, se fija un nuevo procedimiento, denominado "trílogo" (diálogo tripartito entre los presidentes de las tres instituciones, que implica que la Comisión proponga una clasificación de los gastos en su anteproyecto de presupuesto y que, en caso de desacuerdo por alguna de las ramas de la autoridad presupuestaria, los presidentes se reúnan en reunión tripartita y procuren resolver la cuestión antes de la elaboración del proyecto de presupuesto).

A pesar de la Declaración Común de 30 de junio de 1982, la clasificación de los gastos continuó siendo un problema hasta el presupuesto de 1989,¹⁹ aunque el instrumento del "trílogo" se prestigió como instrumento de diálogo y de solución de litigios.

tiende a declinar en los sistemas nacionales, mientras que el Parlamento Europeo aumenta sus atribuciones, unido a la inexistencia de partidos políticos que dota una importancia mayor. Por otra parte, deben examinarse separadamente sus poderes en los ingresos y en los gastos, distinguiéndose a su vez, los GO de los GNO:

- *ingresos*: carece de competencias;
- *GO*: sólo puede proponer modificaciones al Consejo;
- *GNO*: verdadero poder de decisión, aunque limitado (tipo máximo de incremento fijado por la Comisión).

R. FALCÓN Y TELLA, *Introducción al Derecho Financiero y Tributario de las Comunidades Europeas*, coeditado por el Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense y Civitas, Madrid, 1988, pp. 373 ss.

E. ARNALDO ALCUBILLA, y S. MONTEJO VELILLA, *El poder financiero del Parlamento Europeo*, Revista de las Cortes Generales, Nº 9, 1986, pp. 101 ss.

¹⁹ Otra materia que también ha provocado numerosos conflictos entre el Parlamento y el Consejo es la aplicación del tipo máximo de incremento de los GNO, ya que aunque este límite opera respecto de todas las instituciones, tiene mayor relevancia en las competencias del Parlamento.

FALCÓN y R. TELLA, *Introducción al...*, op. cit., p. 375.

C) Situación actual

Los acuerdos interinstitucionales de 1988 y 1993 reducen los problemas planteados por la clasificación de los GO y GNO. Se vacían de sentido la distinción entre GO/GNO, en cuanto al tipo de aumento, dejando sin utilización el art. 203.9 TCEE. Ambas categorías de gastos se hallan sujetas a perspectivas financieras (previsiones), pasando de una limitación normativa a un límite político en materia de gastos.

Así, el Consejo y el Parlamento aceptan rebasar el tipo máximo de aumento, con la condición de que se respeten los diferentes límites máximos de las previsiones financieras. Es decir, con arreglo a dichas perspectivas, los GNO disfrutaban de una protección contra una posible expansión de los GO.

Finalmente, el procedimiento de concertación establecido en 1993 permite al Parlamento Europeo dialogar con el Consejo sobre la cuantía de los GO, aunque éste tenga la última palabra.

En definitiva (como ya se indicase en la introducción), el planteamiento del procedimiento presupuestario resulta difícil debido a los intereses existentes entre los órganos comunitarios; tensión que no es fácil de resolver desde el punto de vista jurídico y que es evidente entre el Consejo y el Parlamento, pues éste quiere ver acrecentado sus poderes. Por tanto, aunque se trata de posibilidades económicas, las opciones son políticas y se requiere un gran entendimiento por parte de los países miembros de los datos económicos para construir, mediante opciones justas, procedimientos acertados.²⁰

2. Régimen jurídico aplicable en las fases de elaboración y aprobación del presupuesto de las CCEE

El procedimiento presupuestario (fases por las que atraviesa el presupuesto desde su primera redacción hasta su definitiva entrada en vigor, que incluye el reparto competencial entre las distintas instituciones comunitarias) está regulado en los art. 78 a 78 nono T. CECA, 203 ss. TCEE y 177 ss. T. CEEA, en el reglamento del Parlamento (Art. 50 ss. y anexo III) y en la declaración común del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión de 30 de junio de 1982, relativa a ciertas medidas para asegurar un mejor desarrollo del procedimiento presupuestario.

3. Calendario

3.1. Oficial:

En el art. 203 TCEE y 177 TCEEA (según la redacción dada a los mismos por el Tratado de 22 de julio de 1975) se fija formalmente un calendario

²⁰ J. M. ADÁN CARMONA, *El régimen presupuestario...*, op. cit., p. 375.

D. M. RUFIAN LIZANA, *El procedimiento...*, op. cit., pp. 89 ss.

para cada una de las fases del procedimiento presupuestario; está concebido de tal manera que el presupuesto pueda aprobarse normalmente antes del 1º de enero de cada año.²¹

3.2. Pragmático:

Pese a la claridad reflejada en el texto del art. 203 respecto a los plazos que señala para cada fase presupuestaria, desde el principio no se pudo poner en práctica. En efecto, según ha señalado Adán Carmona,²² existieron dos claros inconvenientes del calendario de dicho precepto, como fueron el desequilibrio entre el tiempo de que disponen el Consejo (45 días) para el establecimiento de su proyecto en primera lectura y el desequilibrio entre el tiempo disponible para las primeras fases y las finales.

Así, con el doble objetivo de facilitar el estudio correcto del proyecto de presupuesto y aprovechar al máximo la utilización del tiempo de que dispone la autoridad presupuestaria, se introdujo posteriormente una cierta flexibilidad, mediante el adelantamiento de los plazos prefijados en dicho artículo a través de la propuesta presentada por la Comisión (existió previamente un acuerdo interno entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión) en carta de 19 de marzo de 1975, cuyo fundamento fue las dificultades de cumplir con los plazos previstos en el art. 203 (plazos más fáciles de respetar si oficiosamente las instituciones se pusieran de acuerdo en transmitirse los distintos documentos —estados previsionales, anteproyectos y proyectos— con anterioridad a los plazos establecidos oficialmente, haciendo un mejor uso de los meses veraniegos).

La protesta fue aceptada en la primavera de 1976, sucesivamente, por el Consejo y el Parlamento y el nuevo calendario²³ ha sido el seguido en la elaboración de los presupuestos desde 1977, salvo en los ejercicios de 1980 y de 1981, debido al rechazo del primero por parte del Parlamento y el consiguiente rechazo en los plazos del segundo.

²¹ Es aquí donde se proyecta el principio de anualidad, aplicable al presupuesto comunitario coincidente con el año civil; es decir, el ejercicio presupuestario comienza el 1 de enero y acaba el 31 de diciembre. Sin embargo, para que el presupuesto nazca en esa fecha y a partir de ella pueda empezar a ser ejecutado y gestionado, debe estar establecido en debida forma y para ello sometido a un procedimiento estricto de elaboración previo regulado en los sucesivos apartados del art. 203 TCEE:

F. J. FONSECA MORILLO, *El presupuesto de las comunidades europeas: Análisis jurídico*, IEF, Madrid, 1987, pp. 448-449.

A pesar de existir un compromiso para la terminación del presupuesto antes del comienzo del ejercicio siguiente (Declaración de 30 de junio de 1982), por ejemplo, en el presupuesto para el ejercicio de 1980 y, también, en el de 1985, no se ha logrado.

J. M. ADÁN CARMONA, *El régimen presupuestario...*, *op. cit.*, pp. 945 ss.

²² *Ibid.*

²³ Cuadro de adaptación previsto por la Comisión en su carta de 15 de marzo de 1975. Los plazos previstos en el art. 203 TCEE constituyen únicamente un límite máximo, que no puede sobrepasarse, pero sí adelantarse.

En consecuencia, el calendario práctico es un remedio que avanza las fechas de las fases primeras e introduce una distinción entre *envío oficioso* (efectuado antes) y *envío oficial*; así, el Consejo y el Parlamento tiene 45 días para el examen de la primera lectura y 28 días para el examen de la segunda lectura.

Dicho de otra manera, este *nuevo calendario "pragmático"* consiste en anticipar los plazos oficiales mediante la remisión oficiosa de los documentos a cada una de las instituciones implicadas antes de los plazos previstos en el art. 203, con lo que sin dejar de respetarse la letra de este artículo, los plazos de que disponen en la práctica el Consejo y el Parlamento durante cada una de las etapas del procedimiento presupuestario se han alargado sensiblemente.

3.3. Exposición gráfica:

<i>Operaciones:</i>	<i>Calendario oficial/real</i>
Presentación del AP por la Comisión	Hasta: 1-sep./15-jun.
1ª lectura del Consejo	Hasta: 5-oct./31-jul.
1ª lectura del Parlamento	Hasta: 19-nov./oct.
2ª lectura del Consejo	Hasta: 4-dic./fin de nov.
2ª lectura del Parlamento	Hasta: 19-dic./dentro de la 1ª quincena de dic.

4. Procedimiento presupuestario

En los dos próximos bloques que van a tratarse a continuación se van a ver, por un lado, la fase de elaboración del presupuesto europeo con un pormenorizado análisis de su alcance y contenido examinando sus respectivas subfases y, por otro lado, un estudio en idénticas dimensiones acerca de la aprobación, consecuencia de lo anterior.

Cabe advertir que existen autores que tratan ambas etapas conjuntamente, si bien distinguen varias subfases que abarcan, en unos casos, desde la fijación por la Comisión del tipo máximo de incremento de los GNO y comunicación a las restantes instituciones comunitarias²⁴ o, en otros casos, desde la elaboración del anteproyecto por la Comisión,²⁵ hasta la aprobación del presu-

²⁴ *Ejemplos:*

M. A. MARTÍNEZ LAGO, *Manual de Derecho Presupuestario*, Ed. Colex, Madrid, 1992. Adán Carmona, J.M., *El régimen presupuestario de las Comunidades Europeas*, HPE, Nº 96, 1985, pp. 489 ss.

²⁵ *Ejemplos:*

J. SÁNCHEZ REVENGA, *Presupuestos Generales del Estado y aspectos básicos del Presupuesto General de la CEE*, Ed. Ariel, Barcelona, 1989.

puesto por el Presidente del Parlamento,²⁶ o bien, incluyen el rechazo.²⁷ De esta forma, no hay un número concreto de fases (o subetapas), pudiendo aparecer entre cinco y siete, según las distintas obras.

Sin embargo, el presente estudio pretende desmembrar cada fase en sus respectivas subetapas, de modo independiente (sin tratamiento unitario), tal vez para particularizar y ahondar más, si cabe, en sus adentros.

Concluyendo, se trata de otro enfoque, sin ánimo de negar la eficacia de otros; simplemente, es una cuestión de gustos.

IV. FASE DE ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO:

1. *Fijación del tipo máximo de aumento de los GNO:*

Cada año, la Comisión, previa consulta al Comité de Política Económica, fija un tipo máximo de incremento de los GNO, en función de la evolución del PNB de la comunidad, de la variación media de los presupuestos de los Estados miembros y de la evolución del coste de la vida durante el último ejercicio, y se comunica antes del 1º de mayo a todas las instituciones de la comunidad, que quedan obligadas a respetarlo durante el procedimiento presupuestario, salvo en dos excepciones (Art. 203.9 TCEE):

– Si el Consejo, en primera lectura, decide un incremento de los GNO superior a la mitad del tipo máximo, el Parlamento puede aumentar aún dichos gastos en la mitad del tipo máximo, aunque la suma de uno y otro incremento sobrepase el mencionado tipo. Este mecanismo se conoce como “margen de maniobra” del Parlamento y se caracteriza por su automatismo,

– Cuando el Parlamento, el Consejo o la Comisión estimen que es preciso superar el tipo máximo de incremento de los GNO, es posible fijar un nuevo tipo mediante acuerdo entre el Consejo (por mayoría cualificada) y el Parlamento (por mayoría de sus miembros y tres quintos de los votos emitidos). Esta posibilidad es compatible con la anterior.

En la práctica, el plazo indicado se adelanta hacia finales del mes de febrero.

2. *Elaboración del anteproyecto (AP):*

2.1. Estado de previsiones de todas las instituciones:

Conforme al art. 203 TCEE, corresponde a cada institución²⁸ elaborar su respectivo estado de previsiones de ingresos y gastos.

G. ISAAC, *Manual de Derecho Comunitario general*, 3ª ed. (actualizada según el Tratado de Maastricht bajo la supervisión de Germán-Luis Ramos Ruano), Ed. Ariel, Barcelona, 1995.

²⁶ *Ejemplos:*

M. A. MARTÍNEZ LAGO, *Manual de...*

²⁷ J. M. ADÁN CARMONA, *El régimen presupuestario...*

²⁸ La expresión normativa del Tratado no individualiza el término “instituciones” en el art. 203, por lo que hay que remitirse al art. 4 del texto, en el que se expresan cuáles son

En la práctica, cada institución establece sus procedimientos de examen y aprobación de su correspondiente estado de previsiones, no exigiéndose uniformidad.²⁹

La Comisión elabora su propio estado de previsiones y recibe los estados de las demás instituciones antes del 1 de julio y los reagrupa en un AP de presupuesto, que constituye la previsión global de ingresos y gastos de un determinado ejercicio.³⁰

Conforme al art. 203.2 TCEE, la Comisión puede manifestar su desacuerdo con uno o más estados de previsiones, adjuntando una previsión alternativa.

No obstante, no es frecuente y suele prevalecer el principio de autonomía institucional.

En el calendario pragmático, esta fase se realizará hacia el 1º de mayo.

2.2. Naturaleza jurídica del AP de presupuesto

Se trata de saber si se trata de una “propuesta” de la Comisión a los Estados miembros (como en realidad hay ésta por parte de la Comisión al Consejo). Si bien se trata de un acto de ese contenido, las consecuencias jurídicas son diferentes. Por tanto, no es una propuesta, debido a las siguientes razones:

– Contenido innecesariamente prefijado de las previsiones de los Estados miembros, respecto de las cuales la Comisión sólo puede discrepar mediante un dictamen separado y motivado.

– El Consejo necesita unanimidad para discrepar el contenido de una propuesta de la Comisión. En cambio, en el presupuesto el Consejo determinará libremente el proyecto por mayoría cualificada.

éstas: asamblea, Consejo, Comisión y el Tribunal de Justicia. Junto a ellas, aparece el Comité Económico y el Tribunal de Cuentas (considerado también institución).

E. GARCÍA DE ENTERRÍA; J. D. GONZÁLEZ CAMPOS; S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de...*, *op. cit.*, p. 758.

²⁹ “Autonomía presupuestaria”. Cada una de las instituciones aparecerá reflejada en el presupuesto en una sección independiente.

No obstante, autonomía bastante reducida, pues conviene recordar que está limitada por el incremento anual de los gastos y por muchos aspectos de su autoadministración (personal, retribuciones...), prefijado por el Consejo.

Ibid., pp. 758-759.

³⁰ El primer paso es determinar el montante de las contribuciones de los Estados miembros, mediante:

– *Cálculo de ingresos*: los Estados miembros están obligados a facilitar a la Comisión los datos necesarios para obtener las previsiones de recursos propios correspondientes al ejercicio cuyo anteproyecto del presupuesto se está elaborando. La Comisión realiza la previsión y se la comunica al Comité Consultivo de Recursos Propios, en el que se encuentran representados los Estados miembros, siendo objeto de discusión por los Estados miembros de donde se obtienen las previsiones definitivas a los simples efectos de su inclusión en el anteproyecto, ya que posteriormente las mismas pueden ser modificadas en todo el proceso subsiguiente de discusión presupuestaria.

– *Previsión de gastos*: no puede superar la de ingresos. J. SÁNCHEZ REVENGA, *Presupuestos Generales...*, *op. cit.*, pp. 169 ss.

– El AP tiene efectos jurídicos que se proyectan hacia el procedimiento presupuestario, sin posibilidad de alteración por el Consejo y el Parlamento como autoridades máximas en sucesivas fases.

2.3. Procedimiento de elaboración del AP en la Comisión:

2.3.1. Recogida de las solicitudes de los servicios de la Comisión:

– *Mitad de enero*: Reunión del director general de Presupuestos con los demás directores generales con objeto de extraer una visión global sobre la naturaleza de las solicitudes de gastos de los servicios.

– *Fin de enero/principios de febrero*: El director general de Presupuestos envía una circular que indica, por un lado, la información y justificaciones de cada línea presupuestaria que se presente en apoyo de solicitudes de crédito y, por otro, el marco y los parámetros de la programación financiera de los tres años siguientes al ejercicio a que se refiere el AP.³¹

– *Segunda quincena de febrero*: Recepción por parte de la Dirección General de Presupuestos, tras la circular presupuestaria, de la cuantía de gastos solicitada por los servicios.

2.3.2. Preparación de los arbitrajes interservicios:

– *Primera quincena de marzo*: Celebración de los *hearings* presupuestarios entre la Dirección General de Presupuestos y los demás servicios. El examen de las solicitudes se basa en la prioridad que deba concederse a las distintas actividades a financiar, en la evolución previsible de las necesidades³² y en el coste/eficacia de los medios necesarios para alcanzar los objetivos previstos.

2.3.3. Diálogo tripartito sobre las prioridades presupuestarias

– *Abril*: Fase introducida por el acuerdo interinstitucional en 1993. Reunión de los representantes del Parlamento, Consejo y Comisión, con objeto de debatir las prioridades previsibles para el presupuesto del ejercicio siguiente.

³¹ Previsiones financieras plurianuales, que se desglosan por categorías de gasto. Si éstas sobrepasan considerablemente las previsiones, la Comisión informará al Consejo y le presentará propuestas adecuadas. Sin embargo, en la práctica representan un mero ejercicio propuesto por la Comisión, al que el Consejo concede escasa atención. Por ello, para mejorar la disciplina presupuestaria, la Comisión propuso convertir dichas previsiones en un instrumento de gestión a medio plazo, es decir, con carácter quinquenal y que se aprobasen por el Parlamento y el Consejo antes de examinar el anteproyecto de presupuesto.

FALCÓN y R. TELLA, *Introducción al...*, op. cit., p. 369.

³² *Supra*.

2.3.4. Aprobación y remisión del AP de presupuesto

La Dirección General de Presupuestos elabora un documento de síntesis y presenta al Colegio de Comisarios su propuesta de AP.

– *Mitad de mayo:* El Colegio adopta una decisión. Después de la aprobación de dicho documento, la Comisión publica una visión de conjunto de las principales orientaciones del AP.

– *Mitad de junio:* Una vez elaborado el AP por la Comisión, es remitido a la autoridad presupuestaria en todas las lenguas de la comunidad.

Según el art. 203.3 TCEE y el art. 13.1 del Reglamento Financiero, se dispone que la Comisión remita el AP al Consejo antes del 1º de septiembre. En el calendario pragmático, el plazo es hasta el 15 de junio. El Parlamento recibe también este AP a modo de información.

2.4. Notas rectificativas

La Comisión puede presentar, por propia iniciativa o a instancias del Parlamento Europeo, del Consejo, del Tribunal de Justicia o del Tribunal de Cuentas, mediante nota rectificativa, propuestas de modificación del AP de presupuesto en base a elementos nuevos que desconocía en el momento de su elaboración.

Sin embargo, salvo en circunstancias realmente excepcionales, la Comisión deberá presentar al Consejo tal nota al menos 30 días antes de la primera lectura del proyecto de presupuesto por parte del Parlamento; el Consejo, con 15 días antes (Art. 14.2 del Reglamento Financiero).

El objetivo de las notas rectificativas es ajustar las previsiones a los diferentes cambios importantes que se han producido entre la elaboración del AP y la primera lectura del proyecto de presupuesto por parte del Parlamento.

3. *Aprobación del proyecto de presupuesto por el Consejo (1ª lectura)*

El art. 203 TCEE y sus correlativos en las demás organizaciones establecen:

“La Comisión presentará al Consejo el AP de presupuesto, a más tardar el 1º de septiembre del año que preceda al de su ejecución.

El Consejo consultará a la Comisión y, en su caso a las demás instituciones interesadas, siempre que pretenda apartarse de este AP.”

En estos términos se condensa en el Tratado la regulación de esta fase del ciclo, que ahora se va a proceder a “desmenuzar” con sumo cuidado.

3.1. Calendario

En la práctica, se adopta el calendario pragmático. Así, el Consejo recibe el AP de presupuesto el 15 de junio, lo aprueba antes del 31 de julio y lo remite al Parlamento Europeo en la primera quincena del mes de septiembre.

3.2. Naturaleza jurídica del proyecto

Es una "propuesta de presupuesto" (en su globalidad). Se diferencia del AP elaborado por la Comisión en que sirve para producir un acto definitivo.³³

Efectos de la propuesta:

a) El proyecto determina el volumen de ingresos procedentes de recursos propios que los Estados miembros han de poner a disposición de las comunidades en la entrega correspondiente al primer mes del año.

b) En cuanto a los gastos, si se da la prórroga automática del presupuesto, el proyecto condiciona el importe de las doceavas partes mensuales que puede disponer la Comisión.

c) En los GNO, respecto al importe máximo del incremento que pueden experimentar en un ejercicio económico, el proyecto consume una parte de ese incremento máximo de manera que las enmiendas y modificaciones posteriores sólo podrán incrementar gastos hasta el volumen total determinado por la Comisión.³⁴

3.3. Competencia

Corresponde al Consejo, pero el Tratado impone la necesaria consulta que ha de tener con las restantes instituciones interesadas cuando el Consejo pretenda apartarse del AP. El carácter de dichas consultas es la de ser trámites preceptivos cuyo contenido no es vinculante para el Consejo.³⁵

3.4. Contenido

Éste aparece en los arts. 15 y 16 del Reglamento Financiero, distinguiendo lo que el presupuesto "comprende" (contenido esencial) y "refleja" (otros datos que actúan como meros informes o explicaciones). Resumiendo, el primero está integrado por el estado general de ingresos, las secciones de cada institución (con sus correspondientes ingresos y gastos), y el conjunto de operaciones de empréstito y préstamo de las comunidades.

Dicha distinción es importante a efectos de separar el contenido estricto del secundario.

3.5. Reglas de la votación

La aprobación del proyecto de presupuesto requiere la mayoría cualificada del Consejo (Art. 148.2 TCEE), lo que, tras la ampliación a 15 Estados

³³ Remisión a "Naturaleza jurídica del AP", p. 14.

³⁴ Arts. 203.9 TCEE.

³⁵ Art. 13 del Reglamento financiero de 1977: no obstante, necesidad del Consejo de unir al proyecto una exposición de motivos para razonar el apartamiento del AP de presupuesto.

miembros, supone 62 votos favorables, de al menos once Estados miembros, de un total de 87 votos.³⁶

Las reglas del voto posibilitan la constitución de “minorías de bloqueo”, cuando al menos tres Estados totalizan 26 votos (incluso, cinco Estados que no lleguen a los 26 votos).³⁷

Si el Consejo no alcanza la mayoría requerida (no consigue aprobar el presupuesto), antes de la fecha tope (ya indicada en el calendario), el Parlamento o la Comisión podrán recurrir al Tribunal de Justicia interponiendo un recurso de carencia (también, recurso por omisión), según art. 175 TCEE.³⁸

3.6. Desarrollo

– El comité presupuestario del Consejo, compuesto por los agregados financieros de las representaciones permanentes, elaboran las decisiones del Consejo, examinando el AP de presupuesto. Después, lo examina el COREPER (Comité de representantes permanentes adjuntos).

– Se elabora luego el proyecto de presupuesto modificando el AP, por los ministros y secretarios de Estado para el presupuesto, reunidos por el Consejo de presupuestos.

Dicho Consejo va precedido de una reunión de concertación con una delegación del Parlamento sobre los GO, conforme al Acuerdo Interinstitucional de 1993.

Esta concertación constituye, junto con la reunión tripartita sobre las prioridades presupuestarias celebrada antes de la remisión del AP de presupuesto, el segundo aspecto del nuevo procedimiento de colaboración instaurado en el último acuerdo.

³⁶ Para ver la evolución, tras la ampliación de los Estados miembros, Adán Carmona, en su tercera fase del procedimiento presupuestario establecía la mayoría cualificada del Consejo en 45 votos de los Estados miembros, con la siguiente ponderación: Alemania, Francia, Italia y Reino Unido, 10; Bélgica, Grecia y Holanda, 5; Dinamarca e Irlanda, 3 y Luxemburgo, 2.

J. M. ADÁN CARMONA, *El presupuesto...*, op. cit., pp. 495-499.

En 1992, eran 54 votos de 76.

A. YÁBAR STERLING, *Política presupuestaria...*, op. cit., p. 29.

Finalmente, en 1995, el reparto es el siguiente:

<i>Estados miembros</i>	<i>Número de votos</i>	<i>Número total de votos</i>
D, F, I, UK	10	40
E	8	8
B, GR, NL, PT	5	20
AT, SE	4	8
DK, IRL, FI	3	9
L	2	2
Total: 87		

Comisión Europea, *Las finanzas...*, op. cit., p. 105.

³⁷ Cfr. A. YÁBAR STERLING, *Política presupuestaria...*, op. cit., p. 29. En 1992, eran 23 votos.

³⁸ *Supra*.

La concertación se refiere a los GO, que se entabla a iniciativas del Parlamento Europeo o del Consejo, en especial cuando el Consejo pretende apartarse del AP de presupuesto. El objetivo es conseguir un acuerdo entre ambas ramas de la autoridad presupuestaria.³⁹

4. Envío del proyecto al Parlamento para su examen (1ª lectura)

Según el art. 203.4 TCEE:⁴⁰

“El proyecto de presupuesto deberá presentarse a la asamblea, a más tardar, el 5 de octubre del año que preceda al de su ejecución.”

Si el Parlamento da su aprobación en un plazo de 45 días⁴¹ desde la comunicación de dicho proyecto, el presupuesto queda definitivamente aprobado.

Si, en ese plazo, el Parlamento no hubiese enmendado el proyecto ni propone modificaciones, el presupuesto se considera definitivamente aprobado.⁴²

Si, en ese plazo de 45 días, el Parlamento hubiese aprobado enmiendas o propuesto modificaciones, el proyecto de presupuesto así enmendado o acompañado de las propuestas de modificación, se remite al Consejo.

El plazo oficial para su remisión al Consejo expira el 19 de noviembre, aunque la fecha límite oficiosa está en torno al 25 de octubre.

Es necesario aclarar, tras lo que se acaba de indicar, que el Tratado y el reglamento financiero no mencionan el derecho de examen del Parlamento y sólo se refieren a la facultad de enmendarlo.⁴³

³⁹ Se desarrolla en dos fases:

– se celebra una reunión tripartita entre el Presidente en ejercicio del Consejo de presupuestos, el Presidente de la Comisión de presupuestos del Parlamento Europeo y el miembro de la Comisión responsable de presupuestos, y

– la concertación formal, entre el Consejo y una delegación del Parlamento Europeo con participación de la Comisión, se efectúa en principio el día fijado por el Consejo para la elaboración del proyecto de presupuesto. En este caso, se trata, pues, de que las instituciones confirmen los resultados de la reunión tripartita o, en su defecto, de perseguir los trabajos para conseguir un acuerdo sobre la cuantía de los GO. A falta de acuerdo, el procedimiento presupuestario no se detiene: en este caso, cada institución recobra todas sus competencias. Comisión Europea, *Las finanzas...*, op. cit., p. 105.

⁴⁰ Conviene recordar los “Antecedentes históricos”, es decir, el origen de la expansión de los poderes presupuestarios del Parlamento.

Vid. IV.1.1B): *Antecedentes históricos de las instituciones que intervienen en las fases de elaboración y aprobación del presupuesto de las Comunidades Europeas*, pp. 3-4.

⁴¹ La realidad es otra, normalmente 20 días antes.

A. YÁBAR STERLING, *Política presupuestaria...*, op. cit., p. 29.

⁴² Esta situación sólo se dio una vez en el proyecto de PRS 1/1987: el Parlamento se negó a asociarse al procedimiento presupuestario y con esta postura expresó su desacuerdo en cuanto al fondo.

Comisión Europea, *Las finanzas...*, op. cit., p. 106.

⁴³ Aunque la una presupone la otra, sin embargo, es conveniente mencionarlo, pues es una facultad tan importante como cualquier otra, en la que además se ponen en evidencia las funciones de control que siempre acompañan al acto de aprobación del presupuesto.

4.1. Desarrollo del procedimiento y reglas de la votación

– En el Parlamento Europeo, el procedimiento interno se inicia con la transmisión, por parte del Secretario General del Parlamento, del proyecto de presupuesto a la Comisión de Presupuestos.⁴⁴

– La Comisión de Presupuestos consulta a las demás comisiones parlamentarias implicadas y nombra entre sus miembros a dos ponentes del proyecto de presupuesto (uno, para la sección de la Comisión y el segundo, para las secciones de las demás instituciones).

– Tras la información y las consultas, la Comisión de Presupuestos propone modificaciones a los GO y enmiendas para los GNO. Tanto unas como otras se debaten en sesión plenaria.

El Parlamento dedica una sesión plenaria a esta primera lectura a finales del mes de octubre, en la que aprueba las enmiendas a los GNO, por mayoría absoluta de sus miembros (al menos, 314 votos favorables) y propone modificaciones para los GO por mayoría absoluta de los votos emitidos.

5. 2ª lectura del presupuesto por el Consejo⁴⁵

5.1. Desarrollo del procedimiento

Se regula en el art. 203.4 TCEE y se desarrolla de forma muy parecida a la primera, durante la tercera semana de noviembre, previa concertación con una delegación del Parlamento.

El proyecto de presupuesto se modifica en función de las propuestas de modificación aceptadas por el Consejo:

– Si en el plazo de 15 días a partir de la comunicación oficial del proyecto de presupuesto, el Consejo no ha modificado ninguna de las enmiendas (a los GNO) aprobadas por el Parlamento, y se han aceptado las propuestas de modificación (a los GO) presentadas por el Parlamento, el presupuesto se considera definitivamente aprobado. Esto es notificado por el Consejo al Parlamento.

⁴⁴ Téngase en cuenta que el Parlamento debe deliberar no sólo sobre el presupuesto propiamente dicho, sino también, en su caso, sobre las “cartas rectificativas” a que se refiere el art. 12.6 del Reglamento Financiero.

FALCÓN y R. TELLA, *Introducción al...*, op. cit., p. 371.

⁴⁵ La existencia de la 2ª lectura se justifica y explica desde la perspectiva del juego institucional porque el Consejo, aunque se hayan cedido poderes decisorios máximos al Parlamento, no ha dejado de ser en esta materia una de las dos autoridades principales. En concreto, la totalidad del presupuesto ha quedado dividida entre ambas autoridades atribuyéndose al Consejo la facultad de decidir en última instancia sobre los GO, materia sobre la que sólo se reconoce a la asamblea una facultad de propuesta de modificación. Para García de Enterría (...), esta participación de materias demuestra que las relaciones no son de codecisión, pues nunca hay un acto conjunto, en contra de lo que suele decirse. No obstante, esta opinión data de 1986 y se ha evolucionado desde 1987 en esta cuestión. E. GARCÍA DE ENTERRÍA; J. D. GONZÁLEZ CAMPOS; S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de...*, op. cit., p. 766.

- Si, transcurrido el plazo de 15 días, el Consejo modifica una o más enmiendas (GNO) adoptadas por el Parlamento o si las propuestas de modificación (GO) presentadas por este último han sido rechazadas o modificadas, el proyecto de presupuesto modificado es remitido de nuevo al Parlamento y el Consejo comunica a este último el resultado de sus deliberaciones.

En principio, el Consejo informa oficiosamente al Parlamento de su decisión hacia el 22 de noviembre, incluso aunque no se proceda a la comunicación oficial antes del 4 de diciembre.

5.2. Reglas de la votación

El Consejo decide, en segunda lectura, del modo siguiente:

a) En cuanto a las *enmiendas* (GNO), el Consejo puede modificar por mayoría cualificada cada una de las enmiendas aprobadas por el Parlamento;

b) En cuanto a las *propuestas de modificación* (GO):

- Si una modificación propuesta por el Parlamento no supone un aumento del importe global de los gastos de una institución, porque se financia con disminuciones de otros gastos, el Consejo puede *rechazar* esta propuesta de modificación por mayoría cualificada. A falta de esta decisión denegatoria, la propuesta de modificación es aceptada;

- Si una modificación propuesta por el Parlamento supone un aumento del importe global de los gastos de una institución, el Consejo puede *aceptar* la propuesta de modificación por mayoría cualificada. A falta de esta decisión de aceptación, la propuesta de modificación es rechazada;

- Si en aplicación de las disposiciones de uno de los dos párrafos anteriores, el Consejo hubiese rechazado una propuesta de modificación, éste podrá, por mayoría cualificada, bien mantener la cuantía consignada en el proyecto de presupuesto, o bien fijar otra distinta.

Las reglas del voto por mayoría cualificada han fomentado la aparición de "mayorías derrotadas" o de "minorías de aceptación", especialmente en el momento del examen de las propuestas de modificación de los GO (que no implican un aumento de la cuantía global de los gastos) y de las enmiendas de los GNO. Por lo tanto, 26 votos son suficientes para imponer un acuerdo (puesto que los demás Estados no disponen del número de voto necesarios para rechazar esta propuesta).

Los resultados de las deliberaciones del Consejo en segunda lectura sobre los GO llevan normalmente a una fijación de sus cuantías definitivas. El Consejo tiene, salvo rechazo global posterior del proyecto de presupuesto por parte del Parlamento, "la última palabra" sobre este tipo de gastos.⁴⁷

⁴⁶ *Infra*.

⁴⁷ La estructura del procedimiento recuerda a la intervención de la Cámara Baja en los Parlamentos bicameras, tras la actuación del Senado, para dar su conformidad al texto definitivo propuesto por la otra asamblea.

E. GARCÍA DE ENTERRÍA; J. D. GONZÁLEZ CAMPOS; S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de...*, *op. cit.*, p. 768.

6. 2ª lectura del presupuesto por el Parlamento

Dado que las enmiendas del Parlamento, aprobadas en su primera lectura, no alcanzan carácter definitivo si el Consejo propone posteriormente modificaciones a su contenido, se hace precisa esta segunda intervención de la cámara, cuyo objeto se limita al examen de las decisiones del Consejo sobre los GO y a “enmendar o rechazar” sus propuestas sobre las enmiendas aprobadas anteriormente.⁴⁷

6.1. Desarrollo del procedimiento, calendario y sistema de votación

El trabajo interno es casi idéntico al de la primera lectura (Art. 203.6 TCEE).

Sin embargo, como el Consejo ya se ha pronunciado sobre los GO en segunda lectura, los trabajos se centran principalmente en los GNO, para los que el Parlamento puede aceptar o rechaza las propuestas del Consejo.

En un plazo de 15 días tras la comunicación del proyecto de presupuesto, el Parlamento puede, pues, por mayoría de los miembros que lo componen y de las tres quintas partes de los votos emitidos, enmendar o rechazar las modificaciones introducidas por el Consejo a sus enmiendas (GNO)⁴⁸ y aprobar, en consecuencia, el presupuesto.

Si en ese plazo, el Parlamento no toma una decisión, el presupuesto se considera definitivamente aprobado basándose en el proyecto de presupuesto resultante de la segunda lectura del Consejo.

En función de los plazos que le son impuestos, el Parlamento efectúa su lectura en la segunda semana de diciembre.

6.2. 2ª lectura del presupuesto por el Parlamento y fijación del porcentaje de aumento de los GNO

a) Hasta 1987, la segunda lectura del presupuesto por el Parlamento daba lugar a graves conflictos entre las dos ramas de la autoridad presupuestaria (porque trataba del porcentaje de aumento de los GNO, fijado en el art. 203.9 TCEE).

El esfuerzo del Parlamento para ampliar sus poderes presupuestarios se ha centrado en la posibilidad de superar el porcentaje de aumento que contempla dicha norma.

⁴⁸ Sobre el derecho de enmienda, García de Enterría entiende por tal la facultad atribuida al Parlamento Europeo de producir alteraciones con carácter definitivo en el proyecto de presupuesto presentado por el Consejo, dentro del procedimiento y cuantía previstos normativamente.

La doctrina se limita a conectar dicho derecho con los GNO, por lo que el Parlamento sólo dispone un poder de enmienda sobre esto. Sin embargo, la traducción literal del art. 203-4 TCEE establece que “La asamblea tendrá derecho a enmendar... el proyecto de presupuesto”; por tanto, hay que ver la situación con cautela.

Supra.

b) El Acuerdo Interinstitucional de 29 de junio de 1988 contribuyó a propiciar la caída en desuso del concepto de “última palabra”, del Consejo o del Parlamento en la forma en que se decía antes, e instaure nuevas normas que ratifican la sustitución de estos poderes distintos y en competencia por un nuevo procedimiento de decisión conjunta interinstitucional, dentro de los límites de las previsiones financieras 1988-1992.⁴⁹

V. FASE DE APROBACIÓN DEFINITIVA DEL PRESUPUESTO

El art. 203.7 TCEE establece:

“cuando el procedimiento previsto en el presente artículo hubiere concluido, el Presidente de la asamblea declarará que el presupuesto ha quedado definitivamente aprobado”.

Esta facultad no se limita a un pronunciamiento formal, sino que implica el examen y la calificación de los hechos que son determinantes para su ejercicio y se concreta en comprobar que el Pleno del Parlamento ha declarado su aceptación del proyecto y aprobado el presupuesto; en otras ocasiones, será el examen del transcurso del plazo previsto y la ausencia de la actividad requerida para que el procedimiento presupuestario pueda continuar.

La declaración de la aprobación del presupuesto es un acto puente que cierra el procedimiento de discusión de manera que la decisión es irreversible, ya que no puede haber devolución ni retorno a la fase de proyecto.

1. *Desarrollo y calendario*

La declaración de la aprobación del presupuesto obliga a cada Estado miembro a poner a disposición de la Comisión las cantidades debidas, con objeto de permitirle ejecutar el presupuesto. Gracias a dicha declaración, se posibilita el compromiso, anticipadamente con efectos de 1 de enero, de los créditos que figuran en el presupuesto.

Esta declaración tiene valor de autenticación.

A este respecto, el Tribunal de Justicia precisó en sentencia 34/86, de 3 de julio de 1986, que el Presidente del Parlamento no era una autoridad presupuestaria independiente, sino un mero órgano de una de las ramas de la autoridad presupuestaria. Por consiguiente, en caso de desacuerdo entre el Consejo y el Parlamento, el Presidente del Parlamento debe abstenerse de declarar la aprobación del presupuesto (esto sucedió en diciembre de 1986, al finalizar la segunda lectura del presupuesto de 1987).

⁴⁹ *Infra* (45).

2. Publicación

Según el art. 9 del Reglamento Financiero, tras la declaración del Presidente en sesión plenaria, de la aprobación del presupuesto:

“Asegurará la publicación en el *Diario Oficial* de las Comunidades Europeas.”

Se trata, sin embargo, de un acto cuya aplicabilidad no es requisito particularmente necesario.

*El rechazo del presupuesto y sus consecuencias.*⁵⁰

Si bien muchos autores lo incluyen dentro de la fase de aprobación del presupuesto, también se puede tratar como una particularidad de dicha fase, tratándolo al margen. Así, una de las competencias más importantes del Parlamento es su facultad de rechazar el presupuesto. Está regulado en el art. 203.8 TCEE, que establece que el Parlamento, por mayoría de sus miembros y los dos tercios de los votos emitidos puede por motivos importantes, rechazar el proyecto y pedir que se le presente un nuevo presupuesto.

Consecuencias del rechazo:

1ª) *Tercera lectura del presupuesto*: La Comisión, tras el rechazo, presenta “nuevas propuestas presupuestarias” ante el Consejo y el Parlamento, para llegar a un acuerdo; no está prevista formalmente en el TCEE.

2ª) *Régimen de las doceavas partes provisionales*: Creado en el art. 204 TCEE, si al inicio de un ejercicio presupuestario no se ha aprobado aún el presupuesto.

⁵⁰ En circunstancias inevitables, excepcionales o imprevistas (requisito que en la práctica se aprecia con muy escaso rigor), la Comisión puede presentar anteproyectos de presupuestos suplementarios (que impliquen la distribución del gasto o disminuyan su cuantía global). Dichos anteproyectos deben presentarse al Consejo, en principio, con antelación a la fecha prevista para la presentación del AP de presupuesto para el nuevo ejercicio.

Asimismo, para permitir la adaptación de las políticas comunes a las necesidades de cada momento, la Comisión puede presentar anteproyectos de presupuestos rectificativos, a los que se adjuntarán los proyectos de reglamento que resultan indispensables. Las solicitudes de presupuestos suplementarios o rectificativos que emanen de otras instituciones se remitirán por la Comisión a la autoridad presupuestaria, pudiendo adjuntarse un informe discrepante.

Los presupuestos suplementarios y rectificativos se presentarán, examinarán, establecerán y aprobarán definitivamente de la misma forma y con arreglo al mismo procedimiento que el presupuesto cuyas previsiones modifiquen. Las autoridades competentes deliberarán teniendo en cuenta su urgencia. Se publicarán en el *DO* a instancia del Presidente del Parlamento.

Por tanto, es importante no olvidar la existencia de presupuestos rectificativos y suplementarios.

Sobre el particular:

Vid., A. YÁBAR STERLING, *Política presupuestaria...*, op. cit., pp. 33-34.

Vid., Cuadernos jurídicos, *Las finanzas...*, op. cit., p. 108.

Vid., FALCÓN y R. TELLA, *Introducción al...*, op. cit., pp. 378-379.

Los gastos pueden efectuarse mensualmente por capítulos u otra subdivisión, dentro del límite de la doceava parte de los créditos consignados en el presupuesto del ejercicio precedente, y siempre que no implique que la Comisión disponga de créditos superiores a la doceava parte de los previstos en el proyecto de presupuesto en preparación. Ahora bien, el Consejo puede autorizar gastos superiores a la doceava parte, por mayoría cualificada.

El Parlamento ha ejercido su poder en tres ocasiones:

- diciembre de 1979 para el presupuesto de 1980,
- diciembre de 1982 para el PRS (presupuesto rectificativo y suplementario) de 1985.

CONCLUSIONES

A mi entender, respecto del contenido que hemos visto a lo largo del presente trabajo de investigación, relativo a las fases de elaboración y aprobación del presupuesto comunitario, se pueden extraer las siguientes consecuencias:

1ª) Para conseguir la "paz presupuestaria", necesaria para que se produzca el pretendido equilibrio, es primordial que las instituciones comunitarias estén en armonía, algo que se ha intentado desde siempre y que, finalmente, se va consiguiendo. Prueba de estas buenas relaciones fue el Acuerdo Interinstitucional de 1993, renovación de la Declaración Común de 1982, en el que las partes se comprometieron a mejorar los principios que se instauraron respecto de la materia.

2ª) Otro factor crucial para conseguir el éxito del procedimiento presupuestario es la diferenciación de los GO respecto de los GNO, que se convierte en una diferenciación política, de nuevo, entre las diferentes instituciones: Consejo y Parlamento. Si bien es importante el texto del Tratado, no es totalmente aclaratorio, pues surgen nuevas líneas presupuestas que plantean pugnas políticas, que se resuelven mediante la concertación presupuestaria o "trílogo", es decir, diálogo entre los Presidentes del Consejo, Parlamento y Comisión (ya que ésta siempre quedaba en medio de los conflictos y se hizo necesaria su intervención).

3ª) Cabe resaltar, por otra parte, la importancia que revisten las fechas en que ha de desarrollarse el ciclo presupuestario, respondiendo al principio de anualidad. Éstas se fijaron oficialmente en el texto del art. 203 TCEE, apareciendo claramente delimitadas. Sin embargo, en la realidad, resultó tener una aplicación muy rigurosa y estricta, difícil de llevar a cabo, por lo que se dulcificaron mediante un calendario oficioso, denominado "pragmático", que si bien no podía sobrepasar los plazos oficiales, los adelantaba.

4ª) La aplicación práctica de lo dicho hasta ahora, finalmente, se concreta en las fases de elaboración y aprobación del presupuesto comunitario, del modo que sigue a continuación:

– El art. 203 TCEE, en su redacción de 1957, sólo acordaba a la asamblea un poder consultivo: como las otras instituciones, elaboraba el estado provisional de sus gastos; el AP de presupuesto era preparado por la Comisión; el proyecto de presupuesto aprobado por el Consejo se transmitía a la asamblea que tenía derecho a debatirlo y proponer modificaciones; después, el Consejo aprobaba definitivamente el presupuesto.

– La asamblea consiguió convertirse en codotentadora de la autoridad presupuestaria, gracias a dos modificaciones sucesivas de las disposiciones financieras originarias (Tratado de Luxemburgo del 22 de abril de 1970 y de Bruselas del 22 de julio de 1975), donde logró el triunfo de su tesis (la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de las comunidades provocaba un incremento de sus poderes presupuestarios). En adelante, compartió con el Consejo los poderes presupuestarios desarrollados en el texto oscuro y desequilibrado del nuevo art. 203, pero beneficioso para el Parlamento. Después, siguió su evolución mediante la Declaración Común de 1982 y los Acuerdos Interinstitucionales de 1988 y 1993.

– Actualmente, el Parlamento Europeo posee un simple “derecho de proponer modificaciones” sobre los GO de la comunidad, lo que deja al Consejo la última palabra.

Por el contrario, y ésta es la principal novedad, adquiere un verdadero derecho de enmienda sobre los GNO, en los que tiene la última palabra. En realidad, no obstante, éstos son una parte reducida del presupuesto, pero que corresponden a los sectores dinámicos de la actividad comunitaria (créditos del fondo social, de fondo regional, de la política energética, industrial...). Ahora bien, en una segunda lectura, por la mayoría de los miembros que lo componen y por los tres quintos de los sufragios emitidos, el Parlamento puede imponer su voluntad al Consejo para modificar su distribución, aumentar su volumen o crear otros nuevos. El derecho de aumentar los GNO tiene límites: se regula en el art. 203.9 TCEE, del que resulta que el Parlamento dispone de un “margen de maniobra” mínimo, que utiliza libremente, pero que no puede superar sin acuerdo del Consejo.

– Una vez expirados los plazos y terminado el procedimiento, al Presidente del Parlamento le corresponde constatar la aprobación definitiva del presupuesto y asegurar su publicación.

– Mas el Parlamento Europeo tiene el derecho por mayoría de los miembros que lo componen y de los dos tercios de los sufragios emitidos, de rechazar el proyecto de presupuesto en su conjunto y de pedir que el Consejo le someta un nuevo proyecto. Esto puede perturbar gravemente el funcionamiento de la comunidad y sólo se concibe para manifestar un desacuerdo político importante con el Consejo.

IX. APÉNDICES

1. Procedimiento presupuestario para 1996

Advertencia: se hacen referencias a los importes globales, obviándose los datos concretos, que a modo de curiosidad se recogen en el cuadro que se adjunta seguidamente. Por otra parte, lo que se pretende con la presentación del procedimiento presupuestario para 1996, recogido por ser el más reciente, es que se contemplen desde una óptica práctica y real, las distintas fases, atendiendo a los plazos...

El *AP de presupuesto* para 1996, aprobado por la Comisión el 26 de abril, se inscribe en el marco de las perspectivas financieras que se decidieron en el Consejo Europeo de Edimburgo y se adaptaron tras la ampliación. El APP establece 86 280 millones de ecus en créditos para compromisos y 81928 millones de ecus en créditos para pagos. Estos importes representan un aumento del 8.1% y del 8.6%, respectivamente, respecto de 1995, dejando al mismo tiempo subsistir, en relación con las perspectivas financieras, un margen global de 292.5 millones de *ecus* en créditos para compromisos (...).

El APP se modificó mediante *dos notas rectificativas*:

1ª) Adoptada por la Comisión el 12 de julio, modifica el importe de los gastos previstos con cargo al FEOGA "Garantía".

2ª) Se aprobó el 31 de octubre, la transmisión a la autoridad competente en materia presupuestaria a petición del Consejo y se propone crear en la sección un nuevo capítulo relativo a cooperación interinstitucional.

El Consejo estableció el *proyecto de presupuesto* el 24 de julio, durante la *1ª lectura*. Globalmente, este proyecto muestra una neta disminución respecto de las propuestas de la Comisión (86 020 millones de ecus en créditos para compromisos y 81 360, en créditos para pagos) (...).

De un modo general, estas disminuciones se justificaron por una valoración más restrictiva de las necesidades, pero también sobre la base de un enfoque especialmente estricto de la problemática "fundamento jurídico" (...).

El *proyecto de presupuesto enmendado por el Parlamento en 1ª lectura* el 26 de octubre (86 517 millones de *ecus* en créditos para compromisos y créditos para pagos en relación en el proyecto de presupuesto establecido por el Consejo de 81 896 millones de ecus) representan un aumento de aprox. 500 millones de ecus. Esto representa un incremento de unos 150 millones de *ecus* en créditos para compromisos respecto del APP, aunque se mantiene 120 millones de ecus por debajo de los importes propuestos por la Comisión en concepto de créditos para pagos (...).

El 17 de noviembre, en *2ª lectura*, el Consejo fijó el importe total del proyecto de presupuesto en 86 228 millones de ecus en créditos para compromisos y 81 593 millones de ecus en créditos para pagos, lo que, en relación con la *1ª lectura* del Consejo, supone un incremento de 268 y 233 millones de ecus, respectivamente. No obstante, este proyecto sigue siendo inferior, tanto

de los importes propuestos por la Comisión en su AP, como de los votados por el Parlamento en su 1ª lectura (...).

El 14 de diciembre, el *Parlamento* procedió a su 2ª *lectura* del proyecto de presupuesto para 1996. La votación del Parlamento consistió fundamentalmente en confirmar las enmiendas votadas en 1ª lectura, y rechazado por el Consejo en noviembre. Los importes votados alcanzan globalmente la cifra de 86 525 millones de ecus en créditos para compromisos y de 81 888 millones de ecus en créditos para pagos, lo que supone, en relación con el presupuesto de 1995, un incremento del 8.37% y del 8.55%, respectivamente (...).

El 21 de diciembre, el Presidente del Parlamento confirmó la *aprobación del presupuesto*.

2. Propuesta de nuevo calendario presentada por la Comisión en carta de 19 de marzo de 1975

L'ARTICLE 203/CCE

	1	2	3	4	5	6	7	
			1ère phase	2ème phase	PROJET DU RE BUDGETAIRE			
					3ème phase	4ème phase	5ème phase	
					45 jours	15 jours	15 jours	
Le Calendrier actuel	Avant le 1er mai «Communication de «tous maximums» par la Commission aux Institution»	Avant le 1er juillet «Établissement de l'état prévisionnel par chaque institution»	Avant le 1er septembre «Envoi de l'avant-projet par la Commission au Conseil»	1-8 «Première lecture du Conseil qui présente le projet de budget et le transmet au Parlement le 5 octobre au plus tard»	5-10 «Première lecture du Parlement du projet de budget»	19-11 «Deuxième lecture du Conseil du projet de budget»	4-12 «Deuxième lecture du Parlement du projet de budget»	
Le Calendrier envisagé	Avant le 1er mars «Communication de «tous maximums» par la Commission aux Institution»	Avant le 1er mai «Établissement de l'état prévisionnel par chaque institution»	Avant le 15 juin «Envoi de l'avant-projet par la Commission au Conseil»	15-8 31-7 «Préparation du projet de budget par le Sec. Gén. du Conseil»	10-9 «Préparation du projet de budget par le Sec. Gén. du Conseil»	Délai officiel de 45 jours 5-10 25-10 «Première lecture officielle du projet de budget par le Parlement»	Délai officiel de 15 jours 19-11 22-11 «Deuxième lecture officielle du Conseil du projet de budget»	Délai officiel de 15 jours 4-12 15-12 «Deuxième lecture officielle du Parlement du projet de budget»
Comparaison entre le calendrier envisagé et le calendrier actuel	engagement des travaux avec une avance de 30 jours	engagement des travaux avec une avance de 60 jours	engagement des travaux avec une avance de 45 jours	Première lecture du Conseil qui établit le projet de budget (15 jours d'examen)	Première lecture du Conseil qui établit le projet de budget (15 jours d'examen)	Intercr. du Parlement du projet de budget (temps d'examen 20 jours)	Deuxième lecture du Parlement (temps d'examen 27 jours)	
Le déroulement de ce calendrier est caractérisé par les éléments suivants:								
<ol style="list-style-type: none"> Les dates «officielles» de mise en œuvre des dépenses résultant de l'application des règles sont maintenues et respectées dans les mécanismes relatifs à l'arrêt du budget. Le déroulement du calendrier s'effectue toutefois avec une certaine avance de temps par rapport à ces dates: <ul style="list-style-type: none"> le Conseil (première lecture) décide le projet de budget pour le 31-7 au plus tard le Parlement (première lecture) modifie le projet pour le 25-10 au plus tard le Conseil (deuxième lecture) prend sa décision le 22-11 au plus tard le Parlement (deuxième lecture) prend sa décision le 15-12 au plus tard Le Conseil et le Parlement se font réciproquement une communication officielle (1) leur soumise le soir d'examen du même jour, et une communication officielle qui déclare le délai officiel aux dates ci-dessus indiquées. 								

BIBLIOGRAFÍA

1. *Legislación de las Comunidades Europeas*

2. *Básica:*

BAYONA DE PEROGORDO, J. J. y SOLER ROCH, M. T. *Compendio de Derecho Financiero*, Ed. Librerías Compas, 1ª ed., Alicante, 1991.

BAYONA DE PEROGORDO, J. J. y SOLER ROCH, M. T., *Temas de Derecho Presupuestario*, Ed. Librería Compas, Alicante, 1990.

DE LA FUENTE SANTORCUARTO, A. (Subdirectora General del Presupuesto Comunitario). *Las relaciones presupuestarias entre España y la CEE*. Sesión de Doctorado, UCM-IEF (Derecho presupuestario), de 21 de febrero de 1996.

FALCÓN y TELLA, R., *Introducción al Derecho Financiero y Tributario de las Comunidades Europeas*. Coeditado por el Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense y Civitas, Madrid, 1988.

MARTÍNEZ LAGO, M. A., *Manual de Derecho Presupuestario*, Ed. Colex, Madrid, 1992.

3. *Específica:*

ADÁN CARMONA, J. M., *El régimen presupuestario de las Comunidades Europeas*, HPE, N° 96, 1985.

ARNALDO ALCUBILLA, E. y MONTEJO VELILLA, S., *El poder financiero del Parlamento Europeo*, Revista de las Cortes Generales, N° 9, 1986.

CAZORLA PRIETO, L. M., *El procedimiento presupuestario de concertación en la CEE*, Noticias CEE, N° 24, 1987.

Comisión Europea, *Las finanzas públicas de la Unión Europea*, Luxemburgo, 1995.

Diccionario Básico Jurídico, Ed. Comares, 4ª ed., Granada, 1994.

Direction Generale des Budgets de la Commission, *Recuel des principales dispositions financières et budgétaires*, vol. II, 3ª ed., 1983.

FONSECA MORILLO, F. J., *El presupuesto de las Comunidades Europeas: Análisis jurídico*, IEF, Madrid, 1986.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; GONZÁLEZ CAMPOS, J.D.; MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, vol. I, Ed. Civitas, 1986.

ISAAC, G., *Manual de Derecho Comunitario General*, (actualizada según el Tratado de Maastricht bajo la supervisión de Germán-Luis Ramos Ruano), Ed. Ariel, 3ª ed., Barcelona, 1995.

- MOLINA DEL POZO, C. F., *Manual de derecho de la Comunidad Europea*, Ed. Trivium, Madrid, 1987.
- RUFIAN LIZANA, D. M., *El procedimiento de aprobación del presupuesto en la CEE. Las relaciones entre el Consejo y el Parlamento*, Noticias CEE, Nº 24, 1987.
- SÁNCHEZ REVENGA, J., *Presupuestos generales del Estado y aspectos básicos del presupuesto general de la CEE*, Ed. Ariel, Barcelona, 1989.
- YÁBAR STERLING, A., *Política presupuestaria de las Comunidades Europeas*, Madrid, 1992.

Autor	Título	Editorial
MOLINA DEL POZO, C. F.	<i>Manual de derecho de la Comunidad Europea</i>	Ed. Trivium, Madrid, 1987.
RUFIAN LIZANA, D. M.	<i>El procedimiento de aprobación del presupuesto en la CEE. Las relaciones entre el Consejo y el Parlamento</i>	Noticias CEE, Nº 24, 1987.
SÁNCHEZ REVENGA, J.	<i>Presupuestos generales del Estado y aspectos básicos del presupuesto general de la CEE</i>	Ed. Ariel, Barcelona, 1989.
YÁBAR STERLING, A.	<i>Política presupuestaria de las Comunidades Europeas</i>	Madrid, 1992.

ABREVIATURAS

<i>Ap:</i>	anteproyecto
<i>APP:</i>	anteproyecto de presupuesto
<i>aprox.:</i>	aproximadamente
<i>Art.:</i>	artículo
<i>AT:</i>	Austria
<i>B:</i>	Bélgica
<i>capit.:</i>	capítulo
<i>CCEE:</i>	Comunidades Europeas
<i>CECA:</i>	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
<i>CEE:</i>	Comunidad Económica Europea
<i>CEEA:</i>	Comunidad Europea de la Energía Atómica
<i>cfr.:</i>	confróntese
<i>COREPER:</i>	Comité de representantes permanentes adjuntos
<i>D:</i>	Alemania
<i>dic.:</i>	Diciembre
<i>DK:</i>	Dinamarca
<i>DO:</i>	<i>Diario Oficial</i>
<i>E:</i>	España
<i>ed.:</i>	edición
<i>Ed.:</i>	Editorial
<i>EURATOM:</i>	Comunidad Europea de la Energía Atómica
<i>F:</i>	Francia
<i>FEOGA:</i>	Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola
<i>FI:</i>	Finlandia
<i>GNO:</i>	Gastos no obligatorios
<i>GO:</i>	Gastos obligatorios
<i>GR:</i>	Grecia
<i>HPE:</i>	Hacienda Pública Española
<i>I:</i>	Italia
<i>ibid.:</i>	en la misma página de la obra anterior
<i>IEF:</i>	Instituto de Estudios Fiscales
<i>infra:</i>	más atrás

IRL:	Irlanda
jun.:	junio
L:	Luxemburgo
n.º:	número
NL:	Países Bajos
nov.:	Noviembre
op. cit.:	ya se citó la obra de este autor
p./pp.:	página/s
PNB:	Producto Nacional Bruto
PRS:	Presupuesto rectificativo/suplementario
PT:	Portugal
SE:	Suecia
sep.:	Septiembre
ss.:	siguientes
supra:	más adelante
TCEE:	Tratado de la Comunidad Económica Europea
TCECA:	Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero
TCEEA:	Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica
UK:	Ucrania
vid:	ver
vol.:	volumen