

ACUERDOS CON IMPLICACIONES FINANCIERAS
IMPORTANTES: PROBLEMAS DE CALIFICACIÓN
(Comentario a la Sentencia del TJCE de 8 de julio de
1999, Parlamento Europeo c. Consejo, as. C-189/97)

Por JAVIER LASO PEREZ*

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. LA ADMISIBILIDAD DE LOS MOTIVOS Y LA DEFENSA DE LAS PRERROGATIVAS DEL PARLAMENTO. 1. LA ADMISIBILIDAD DEL MOTIVO BASADO EN EL CARÁCTER ERRÓNEO DE LA BASE JURÍDICA. 2. LA INADMISIBILIDAD DE LA ALEGACIÓN BASADA EN LA FALTA DE MOTIVACIÓN.—III. LA INTERPRETACIÓN DE LA CLÁUSULA RELATIVA A LAS IMPLICACIONES FINANCIERAS IMPORTANTES DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES. 1. LA INDETERMINACIÓN DEL CRITERIO RELATIVO A LAS CONSECUENCIAS FINANCIERAS IMPORTANTES. 2. LA IRRELEVANCIA DE LOS CRITERIOS DE ANÁLISIS COMPARADO PROPUESTOS POR EL PARLAMENTO EUROPEO. 3. EL CRITERIO GENERAL DERIVADO DE LA NECESIDAD DE TOMAR COMO PUNTO DE REFERENCIA LAS GASTOS RELATIVOS A LA POLÍTICA EXTERNA Y SU FUNDAMENTACIÓN EN LA NECESIDAD DE ASEGURAR EL EFECTO ÚTIL DE ESTA DISPOSICIÓN. 4. LA PRECISIÓN DEL CRITERIO RELATIVO A SU IMPORTANCIA EN EL ÁMBITO DE LAS RELACIONES EXTERIORES A TRAVÉS DE ELEMENTOS DE COMPARACIÓN COMPLEMENTARIOS.—IV. LA SIGNIFICACIÓN DE LOS TRATADOS CON IMPLICACIONES FINANCIERAS DENTRO DE LOS TRATADOS QUE REQUIEREN DICTAMEN CONFORME.—V. LA OBLIGACIÓN DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL EN LA DELIMITACION DE LOS TRATADOS CON CONSECUENCIAS FINANCIERAS SIGNIFICATIVAS.—VI. CONSIDERACIONES FINALES.

* Profesor Asociado de Derecho Internacional Público, Universidad de Salamanca.
Doctor en Derecho.

I. INTRODUCCIÓN

La pacificación de las relaciones entre el Consejo y el Parlamento en el procedimiento presupuestario, que dio lugar a conflictos prácticamente constantes hasta la introducción de las perspectivas financieras plurianuales, no ha rebajado sin embargo la lucha del Parlamento por el poder en el sistema comunitario.

El control político del que dispone sobre la Comisión, que se puso de relieve en la crisis abierta en primer lugar por su negativa a otorgar el descargo del presupuesto, se completa con su estrategia, que ha desarrollado desde el momento en que se convirtió en coautoridad presupuestaria, de utilizar sus poderes en la aprobación del presupuesto para influir en el desarrollo de las políticas comunitarias. La jurisprudencia del TJCE ha puesto de relieve, sin embargo, la necesidad de distinguir entre la función legislativa y la presupuestaria, que se concreta en el requisito de contar con un previo acto de base legislativo antes de que los créditos presupuestarios puedan ser ejecutados por la Comisión, que tampoco dispondría salvo supuestos excepcionales del poder para desarrollar actuaciones autónomas¹.

La aplicación de los recursos jurisdiccionales que se ponen a su disposición ha constituido, asimismo, un instrumento constante en la estrategia del Parlamento para la defensa de sus prerrogativas. La búsqueda de una solución jurisdiccional para resolver una controversia entre las Instituciones puede considerarse, en principio, un fracaso del deber de colaboración leal que rige las relaciones entre las Instituciones. Sin embargo, la decisión de acudir al TJCE no constituye en ningún caso un acto de deslealtad, y resulta casi inevitable en función de los criterios imprecisos de ciertas disposiciones².

¹ Vid. el acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión de 6 de mayo de 1999 sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario, en el que se codifican acuerdos interinstitucionales sobre el desarrollo de este procedimiento (*DOCE* C172 de 18 de junio de 1999, pp. 1 y ss.).

² D. J. LIÑÁN NOGUERAS se refería expresamente a que la solución de la calificación de los acuerdos internacionales exigirá «en no pocas ocasiones, acudir al TJCE, que tiene atribuidas las competencias de control de la «constitucionalidad» de los acuerdos» (D. J. LIÑÁN NOGUERAS, en A. MANGAS MARTÍN; D. J. LIÑÁN NOGUERAS, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, MacGraw-Hill, 1999, p. 343).

El objeto de esta decisión se ocupa en esencia de definir cuáles son los acuerdos internacionales que presentan repercusiones presupuestarias importantes, los cuales requieren antes de su conclusión según lo dispuesto en el art. 300.3 CE (antiguo art. 228, apart. 3, parr. segundo) la aprobación del Parlamento Europeo³.

En principio, la decisión del TJCE sólo especifica los supuestos en los que se requiere el dictamen conforme, pero sería posible que el Parlamento y el Consejo adoptasen un criterio más amplio respecto de los supuestos en los que se requiere el dictamen conforme del Parlamento, a través de un acuerdo interinstitucional, en el que se pudieran incluir criterios de carácter político, sin que esta posibilidad sea contraria a las disposiciones del Tratado y a la presente decisión del TJCE, que muestra la estrecha relación entre la actividad jurisdiccional y el acuerdo político entre las Instituciones.

II. LA ADMISIBILIDAD DE LOS MOTIVOS Y LA DEFENSA DE LAS PRERROGATIVAS DEL PARLAMENTO

El Parlamento Europeo interpuso recurso de anulación frente al Reglamento del Consejo de 24 de febrero de 1997, relativo a la celebración del Acuerdo de Cooperación en materia de pesca marítima entre la Comunidad Europea y la República Islámica de Mauritania, que constituye el acto mediante el cual el Consejo había concluido el proceso interno de adopción de este acuerdo. En este Tratado se garantizaba el acceso a los recursos pesqueros situados dentro de su soberanía o jurisdicción, y establecía en su protocolo financiero una compensación financiera y ayudas financieras comunitarias que ascendían a una cantidad global de 266,8 millones de ecus en el conjunto de los cinco años de vigencia⁴. El Consejo aceptó, sin embargo, que el acuerdo de cooperación en materia de pesca marítima entre la Comunidad y Marruecos de 1996, que suponía un gasto de 500 millones de ecus en cuatro años, tenía repercusiones financieras notables para el presupuesto comunitario⁵. Este punto de referen-

³ TJCE, 8 de julio de 1999, *Parlamento Europeo c. Consejo*, as. C-189/97.

⁴ Reglamento (CE) n. 408/97 del Consejo, de 24 de febrero de 1997, relativo a la celebración del Acuerdo de Cooperación en Materia de Pesca Marítima entre la Comunidad Europea y la República Islámica de Mauritania (DO L62, p. 1).

⁵ Acuerdo de Cooperación en Materia de pesca marítima entre la Comunidad Europea y el Reino de Marruecos (DOCE 1997, L 30, p. 5); Dictamen conforme

cia pone de relieve la dificultad de encontrar un criterio adecuado para esta cuestión, puesto que si la diferencia es cuantitativamente importante, en términos comparativos respecto de la totalidad del presupuesto comunitario es del 0,07 % y el 0,15 %, porcentaje que el TJCE consideró en el primer caso «apenas más insignificante»⁶.

La controversia se centraba, fundamentalmente, como se ha señalado, en la elección de la base jurídica adecuada a través de la cual se debía concluir el acto que cerraba el procedimiento comunitario de celebración de los acuerdos internacionales⁷.

La participación del Parlamento Europeo en la conclusión de los acuerdos internacionales adoptados por la Comunidad se desarrolla, según se prevé en el art. 300 CE, con carácter general a través de la adopción de un dictamen simple o consultivo. Con carácter de excepción y de forma taxativa, a través de un sistema de lista positiva, en determinadas clases de Tratados entre los que se encuentran aquellos que tengan repercusiones financieras importantes se exige el dictamen conforme del Parlamento Europeo⁸.

del Parlamento Europeo de 17 de abril de 1996, *DOCE*, C141/96, p. 94. La Comisión preveía respecto de este acuerdo simplemente la consulta (COM (95) 608 final, de 28 de noviembre de 1995, p. 3).

⁶ Apart. 28

⁷ Sobre la aplicación de este procedimiento de conclusión a los acuerdos de pesca, *vid.*, F. J. CARRERA HERNÁNDEZ, *Política pesquera y responsabilidad internacional de la Comunidad Europea*, Ed. Univ. de Salamanca, Salamanca, 1995, pp. 67 y ss.

⁸ El criterio general y coherente con la forma en la que desarrollan los Parlamentos su participación en la conclusión de los acuerdos internacionales, es que la posición del Parlamento se articule a través de su opinión favorable o desfavorable a la conclusión de un acuerdo internacional. La generalización del procedimiento de consulta y dictamen conforme a partir del Tratado de Maastricht, resulta adecuada en la medida en que las peculiaridades de las negociaciones internacionales hacían inadecuado la aplicación de los procedimientos legislativos internos, que se fundamentan en el planteamiento de enmiendas, difíciles de aceptar una vez que se ha negociado el acuerdo. Sobre la ampliación del dictamen conforme en el TUE y la limitación que supone la posibilidad de que el Consejo pueda adoptar un Tratado internacional en una materia en la que se encuentra prevista la codecisión sin contar con el dictamen conforme del Parlamento, salvo que se trate de modificar un acto adoptado de acuerdo con este procedimiento de codecisión, *vid.*, A. MANGAS MARTÍN, «Aspectos jurídico- institucionales de la realización de la Unión Europea» en *El Derecho comunitario y su aplicación judicial*, G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS; D. J. LIÑÁN NOGUERAS (Dirs.), Madrid, Cívitas, 1993, pp. 184 y ss.).

En definitiva, se trata de una cuestión relativa a delimitación del ámbito de aplicación de las bases jurídicas y afecta, en primer lugar, a las relaciones horizontales entre las Instituciones comunitarias.

No obstante, su relevancia no se detiene en los criterios que rigen las relaciones entre las Instituciones sino que, de igual forma que cualquier cuestión relativa al equilibrio institucional, afecta asimismo aunque sea de forma indirecta, a los particulares y a los propios Estados miembros, aun cuando no se cuestione el reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros que, por otra parte, responde en el ámbito de las relaciones exteriores a criterios propios respecto de las competencias internas⁹.

Este conflicto de calificación se presenta asimismo en los ordenamientos constitucionales internos, en los que es habitual exigir respecto de ciertas clases de Tratados, la aprobación del Parlamento antes de prestar el consentimiento en el ámbito internacional, frecuentemente a través de supuestos de gran generalidad y abstracción, que hacen difícil el proceso de subsunción y clasificación de los Tratados en estas categorías.

En sus alegaciones el Parlamento invocaba dos motivos: en primer lugar, cuestionaba su base jurídica, y mantenía que el Reglamento, que hacía referencia al dictamen del Parlamento Europeo», fundamentándose en el art. 43 del TCE en relación con el art. 228. 2 y párrafo 1 del apart. 3 del TCE, sólo se refería a la consulta del Parlamento, y hubiera debido, por el contrario, celebrarse sobre la base del art. 228. 3 del TCE, que exige el dictamen conforme del Parlamento respecto de los acuerdos con consecuencias presupuestarias importantes. Asimismo, consideró que infringía el deber de motivación de los actos comunitarios en una forma que afectaba a sus prerrogativas, en la medida en que el Consejo no había justificado por qué se había apartado de la propuesta de la Comisión en la que aparecía —según declaró esta Institución por «motivos políticos»— la necesidad del dictamen conforme del Parlamento Europeo¹⁰.

⁹ E. STEIN lo compara con la apreciación cubista de la realidad, «External relations of the European community: structure and process», *AEL*, Vol. I, Book 1, p. 127. Asimismo, J. ROLDÁN BARBERO se refiere a que todos los elementos básicos de la integración se reflejan en la esfera exterior: equilibrio institucional y financiero, atribución de competencias, principios de subsidiariedad y proporcionalidad... («Los acuerdos internacionales de la Comunidad europea: un panorama», *Cursos de Vitoria Gasteiz*, 1997, p. 211).

¹⁰ El Abogado General J. Mischo se sorprende de esta afirmación de la Comisión que hizo en respuesta a una cuestión del TJCE (Conclusiones del Abogado General, presentadas el 11 de marzo de 1999, en la Sentencia del TJCE, 8 de julio de 1999, *Parlamento c. Consejo*, as. C-189/97, apart. 46).

1. LA ADMISIBILIDAD DEL MOTIVO BASADO EN EL CARÁCTER ERRÓNEO DE LA BASE JURÍDICA

La legitimación del Parlamento Europeo, a diferencia de los demandantes privilegiados que no tienen porque demostrar interés alguno, está dirigida a la defensa de sus prerrogativas y sólo puede invocar motivos vinculados con esta infracción. Sin embargo, no se debe confundir la legitimidad de la interposición del recurso y su buen fundamento en derecho. La jurisprudencia de forma constante considera que es evidente que la posibilidad de que se vean afectadas las prerrogativas del Parlamento en la medida en que se cuestiona la aplicación de una base jurídica que supone una participación diversa en su proceso de adopción¹¹.

En consecuencia, la admisibilidad del recurso no se puso en cuestión en la medida en que el Parlamento invocaba una base jurídica inadecuada, aun cuando el dictamen del Parlamento fuera favorable a la adopción de este acuerdo salvo en lo que se refería a la necesidad de contar con su dictamen conforme, tanto en la Comisión Parlamentaria como en el Pleno del Parlamento.

Por otra parte, la decisión de acudir al TJCE no se puede considerar que sea un litigio meramente hipotético, interpuesto por el Parlamento a modo de «test-case» y sin relación inmediata con su interés en este asunto¹². La clarificación de la base jurídica, con independencia de que el Parlamento apruebe en su dictamen las previsiones materiales del acuerdo, no sólo sirve para que el TJCE defina criterios generales aplicables con posterioridad sino para declarar que el Consejo debe adoptar el Tratado de acuerdo con el Parlamento.

No obstante, a pesar del interés del Parlamento en la recalificación del Tratado, probablemente su intención principal al interponer este recurso fuera la clarificación de los criterios aplicables para que un Tratado tenga

¹¹ *Vid.*, por ej., TJCE, 2 de marzo de 1994, *Parlamento c. Consejo*, as. C-316/91, rec. p. I-625; TJCE, 30 de junio de 1993, *Parlamento c. Consejo*, as. C-181/91 y C-248/91, rec. p. I-3685; TJCE, 25 de febrero de 1999, *Parlamento c. Consejo*, as. C-164/97 y C-165/97.

¹² El Abogado General insinuó que probablemente la intención del Parlamento podía ir más allá de las implicaciones de este asunto, pero mantuvo que no tenía necesidad de demostrar un interés específico siempre que invocase la defensa de sus prerrogativas (Conclusiones del Abogado General en la Sentencia, *cit.* en nota 10, apart. 23).

consecuencias financieras importantes, que corresponde en último lugar al TJCE en el ejercicio de su función de intérprete último de las disposiciones de los Tratados constitutivos.

2. LA INADMISIBILIDAD DE LA ALEGACIÓN BASADA EN LA FALTA DE MOTIVACIÓN

La jurisprudencia mantiene abierta la posibilidad de que el Parlamento Europeo pueda invocar la falta de motivación de un acto en un recurso de anulación siempre que esta falta de motivación o su carácter erróneo o insuficiente afecten a las prerrogativas del Parlamento. Sin embargo, de forma constante hasta el momento señala que el Parlamento no ha demostrado de forma pertinente por qué la falta de motivación habría supuesto una infracción específica de las prerrogativas del Parlamento; en definitiva, no se han invocado las circunstancias apropiadas para que se dé esta vinculación entre la falta de motivación y la infracción de las prerrogativas del Parlamento.

En este contexto, interesa apreciar hasta qué punto la falta de motivación o su carácter inadecuado, puede tener relación directa con la defensa de las prerrogativas del Parlamento, único supuesto en el que se encuentra legitimado esta Institución para interponer recurso de anulación.

La motivación es, como se sabe, una exigencia de los actos comunitarios prevista en los Tratados (art. 253 CE), cuya infracción da lugar a un defecto de forma sustancial¹³. La función que desarrolla es la de permitir a los destinatarios y al propio TJCE conocer el objeto y finalidad de los actos comunitarios, su adecuación respecto de sus objetivos, así como identificar sus derechos y eventualmente, contrastar su legalidad respecto de las disposiciones de los Tratados, con independencia de que pueda ser más o menos detallada según se trate de motivar un acto individual, adoptado en virtud de determinadas circunstancias, o una disposición general¹⁴.

El TJCE ha rechazado que el Parlamento pueda conseguir, a través de una interpretación amplia de este control sobre la motivación de los actos, una legitimación indirecta de carácter general para controlar la moti-

¹³ Sobre este requisito, *vid.*, D. J. LIÑÁN NOGUERAS, en A. MANGAS MARTÍN; D. J. LIÑÁN NOGUERAS, *op. cit.*, pp. 183 y ss.

¹⁴ *Vid.*, TJCE, 19 de noviembre de 1998, *España c. Comisión*, as. C-284/94, rec. p. I-7309, apart. 28.

vación de los actos comunitarios, que el Parlamento pretendía vincular con la dificultad del desarrollo de la función de control general de legalidad del ordenamiento comunitario¹⁵, y que hubiera permitido impugnar cualquier insuficiencia en la motivación de un acto.

En sus alegaciones, el Parlamento señalaba que el elemento característico en este asunto era que el Consejo se hubiera separado de la propuesta de la Comisión, circunstancia que afectaba a sus competencias y que obligaría a precisar las razones por las que se separa de la propuesta y considera que se trata de un acto que no tiene repercusiones financieras importantes.

La argumentación del Parlamento parecía depender de la confusión en la que se podía encontrar sobre las razones del Consejo, pero el TJCE no encontró más perjuicio en sus prerrogativas que el derivado de la eventual inadecuación de la base jurídica, que constituía un motivo de anulación autónomo. Sin embargo, el TJCE consideró que el Parlamento no había demostrado que la falta de motivación en la decisión del Consejo de adoptar esta base jurídica le afectase de forma independiente, incluso si se había separado de la propuesta de la Comisión en la que se encontraba prevista el dictamen conforme. En definitiva, la cuestión a la que se refería la falta de motivación vendría a confundirse con la relativa a la base jurídica.

La reiteración en la jurisprudencia del TJCE en la que se niega la legitimación del Parlamento para invocar la falta de motivación de una disposición comunitaria, llevó a decir al Abogado General que sería preferible que el TJCE excluyese claramente la posibilidad de vincular la violación de las prerrogativas del Parlamento con la falta de motivación (apart. 19).

Aun así, es posible considerar que en determinadas circunstancias el Parlamento podría invocar que la falta de motivación constituye una infracción autónoma de sus prerrogativas. Esta falta de motivación se podría incluso vincular con los actos preparatorios o procedimentales, que obligan al Consejo —en concreto según lo dispuesto en los Tratados en el procedimiento de codecisión (art. 251. 2 CE) y cooperación (art. 252. b)— a motivar adecuadamente las razones por las que se aparta de la posición común del Consejo, aunque no podría sin embargo impugnar de forma

¹⁵ TJCE, 18 de junio de 1996, *Parlamento c. Consejo*, as. C-303/94, apart. 17, rec. p. I-2943; el Abogado General desarrolla en sus conclusiones esta argumentación del Parlamento (*Ibidem*).

independiente esta información sino mediante su alegación como vicio de procedimiento frente al acto definitivo¹⁶.

III. LA INTERPRETACIÓN DE LA CLÁUSULA RELATIVA A LAS IMPLICACIONES FINANCIERAS IMPORTANTES DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

1. LA INDETERMINACIÓN DEL CRITERIO RELATIVO A LAS CONSECUENCIAS FINANCIERAS IMPORTANTES

El criterio relativo a la importancia de las consecuencias financieras presenta un importante grado de indeterminación que ha llevado a afirmar su carácter subjetivo. Esta afirmación se debe relativizar, sin embargo, en la medida en que se pueden definir criterios generales de comparación que pueden aclarar su significado.

En cualquier caso, la adopción de otras fórmulas en las que se elimina este calificativo tampoco aseguran la seguridad jurídica. De esta forma, la cláusula en la que se requiere en la Constitución española la previa autorización de las Cortes para prestar el consentimiento, «en los Tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública» (art. 94.1, c), ha dado lugar a apreciaciones cambiantes y diversas¹⁷, aunque

¹⁶ En la Declaración común del Parlamento Europeo, del Consejo y la Comisión sobre las modalidades prácticas del nuevo procedimiento de codecisión, se señalan diversas formas en las que se desarrollará la cooperación entre las Instituciones, y se prevé que desde la primera lectura «las Instituciones cooperarán de buena fe con objeto de acercar al máximo sus posiciones» (*DOCE*, C148 de 28 de mayo de 1999, pp. 1 y ss.). Sobre los límites de esta obligación de motivación en relación con el procedimiento de colaboración, *vid.*, J. A. USHER, «General Course in European Community law. The continuing development of law and Institutions», *AEL*, Vol. II, Book 1, 1992, p. 60.

¹⁷ A. M. DASTIS QUECEDO pone de relieve que se trata de conceptos generales y abstractos («La noción de Tratados que implican obligaciones financieras para la Hacienda Pública (en torno a ciertos problemas prácticos de aplicación del Artículo 94 de la Constitución», *REDI*, 1986, pp. 135- 149); asimismo, sobre la interpretación de este apartado relativo a los Tratados que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública en la Constitución española, *vid.*, J. CARDONA LLORENS, «La autorización parlamentaria de los Tratados: los primeros seis años de práctica constitucional», *Anuario de Derecho Internacional*, Vol. VII, 1983-1984, pp. 123 y ss.

se eliminase en el proceso constituyente la referencia a las consecuencias financieras importantes¹⁸.

2. LA IRRELEVANCIA DE LOS CRITERIOS DE ANÁLISIS COMPARADO PROPUESTOS POR EL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento consideraba que la disposición en la que se recoge el dictamen conforme en aquellos Tratados con implicaciones presupuesta-

La indefinición se manifiesta en que, en un primer momento, el Consejo de Estado afirmara que se debía recabar la autorización de las Cortes si se comprometían gastos que no pudieran sufragarse de acuerdo con las previsiones presupuestarias existentes, con independencia de que la mesa del Congreso mantenga, por el contrario, que cualquier compromiso previsto en el presupuesto hace necesario la aprobación del Parlamento.

El Consejo de Estado, después de lo que considera una interpretación más reposada, mantiene que las implicaciones financieras para la Hacienda pública se refieren a la existencia de la concesión de un crédito activo o pasivo, por tanto, sin relación con una actividad de gasto, aunque los Tratados que implicasen gastos estaría sometida sin embargo a la autorización del Parlamento siempre que se tratara de una medida que exigiera la aprobación a través de ley. *Vid.* en general, A. MANGAS MARTÍN, en M. DÍEZ DE VELASCO, *Instituciones de Derecho internacional público*, Tecnos, Madrid, 12.^a ed., 1999, p. 158.

La posición del Gobierno, adoptada por la Secretaría general técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores y del Parlamento, a través de la Mesa del Congreso, difieren de la opinión consultiva del Consejo de Estado, que se conforma con un significado muy restrictivo del término financieras, difícilmente justificable en los antecedentes históricos o en el Derecho comparado. Sobre estos problemas de recalificación, *vid.*, A. REMIRO BROTONS, «La autorización parlamentaria de la conclusión de los Tratados internacionales: el problema de la calificación» en *REDI*, 1980, pp. 123-142; del mismo autor, «De los Tratados a los acuerdos no normativos», en *La celebración de Tratados internacionales por España: problemas actuales*, Madrid, 1990, pp. 23-48; sobre la obscuridad y el carácter insatisfactorio de diversas categorías recogidas en el art. 94. 1 de la Constitución española, asimismo, L. I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, *El proceso de celebración de los tratados internacionales y su eficacia interna en el sistema constitucional español (teoría y práctica)*, Madrid, 1984, pp. 55 y ss.

¹⁸ La asesoría técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores español advirtió del riesgo de indeterminación de este criterio y la posibilidad de que su aplicación diera lugar a conflictos y a problemas relativos a la calificación de estos acuerdos. El Informe de la Ponencia se refería a aquellos Tratados «que impliquen obligaciones importantes para la Hacienda Pública» (*Vid.*, J. M. SERRANO ALBERCA, «Artículo 94» en *Comentarios a la Constitución*, F. GARRIDO FALLA (Ed.), Cívitas, Madrid, 1980, pp. 951-959, esp. p. 952).

rias importantes, tenía como objetivo garantizar las competencias que le correspondían en el ámbito presupuestario interno. Esta finalidad le llevaba a considerar que esta cláusula se debía interpretar de forma amplia, que tuviera en cuenta las facultades de control que correspondían en esta misma materia a los Parlamentos internos.

La argumentación del Parlamento parecía inclinar la interpretación de este supuesto hacia los Tratados que supusieran un compromiso de gasto concreto e inmediato, puesto que señalaba que la intervención de los Parlamentos no estaba sometida a un criterio cuantitativo, y se vinculaba, asimismo, con la necesidad de reforzar el principio democrático en la Comunidad en el ámbito de las relaciones exteriores. En términos más generales, el Parlamento ha defendido la necesidad de contar con el dictamen conforme en aquellos Tratados significativos concluidos por la Comunidad¹⁹.

Este presupuesto y el criterio general de comparación aplicable a los poderes de los Parlamentos internos, en los que descansaba su argumentación, se concretaban en los criterios prácticos que consideraba aplicables para apreciar las consecuencias financieras importantes, entre los que señalaba el carácter plurianual de los gastos, la proporción de los gastos en relación con los de idéntica naturaleza inscritos en la línea presupuestaria y el porcentaje de aumento respecto del acuerdo anterior²⁰.

La argumentación del Parlamento desconocía que la participación de los parlamentos internos presenta matices diversos, sin que exista un modelo común, por lo que resulta complicado aplicar de forma comparada

¹⁹ El Parlamento Europeo solicita incluso reforzar la participación democrática en la Comunidad a través de un la emisión de un dictamen conforme en todos los acuerdos internacionales que concluya la Comunidad, pretensión que parece demasiado amplia (Parlamento Europeo, «Résolution sur le fonctionnement du Traité sur l'Union européenne dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996 du 17 mai 1995», apart. 33. Se encuentra reproducida en Parlamento Europeo, *Livre blanc sur la Conférence intergouvernementale de 1996*, Vol. I (annexe), pp. 215 y ss. Asimismo, en particular, solicita la aplicación «de la procédure d'avis conforme à tous les accords internationaux de pêche» («Résolution relative à la préparation du Conseil européen de Turin», A4-0068/96, apart. 17- 2 (*Ibidem*, pp. 109 y ss).

Con carácter más limitado, la Comisión mantuvo la necesidad de que el ámbito de aplicación del dictamen conforme se clarificase «notamment en s'inspirant du rôle joué par les parlements nationaux dans les Etats membres» (Avis de la Commission 28 février 1996 «Renforcer l'Union politique et préparer l'élargissement», COM (96) 90 final, *Ibidem*, p. 165).

²⁰ Apart. 20.

un criterio de interpretación amplia. Por otra parte, la exigencia de que se trate de repercusiones financieras importantes, no puede obviarse sin forzar los límites de una interpretación y convertirse en una simple exclusión del dictamen del Parlamento respecto de aquellos acuerdos con relevancia presupuestaria mínima o no significativos; el esfuerzo argumentativo del Parlamento no puede desconocer los límites de la interpretación de este requisito relativo a la importancia, específicamente regulado en los Tratados.

Al margen de los límites impuestos por el tenor literal de los Tratados, la argumentación del Parlamento Europeo era arriesgada en razón de los caracteres diversos del sistema institucional comunitario respecto del reparto de poderes existente en los ordenamientos internos, que hace difícil aplicar un argumento de carácter general, que traslade la función de los parlamentos nacionales y la haga acorde con la participación del Parlamento europeo.

En consecuencia, no es extraño que la decisión del TJCE no se detenga en analizar la función que corresponde al Parlamento en el ámbito de las relaciones exteriores ni en el sistema institucional comunitario, señale que «la interpretación de esta disposición no puede resultar afectado por la amplitud de las competencias que puedan tener los Parlamentos nacionales» (apart. 34), y se limite a desarrollar el alcance los acuerdos con repercusiones financieras desde el punto de vista económico, de acuerdo con la mayor o menor relevancia de su importe.

3. EL CRITERIO GENERAL DERIVADO DE LA NECESIDAD DE TOMAR COMO PUNTO DE REFERENCIA LAS GASTOS RELATIVOS A LA POLÍTICA EXTERNA Y SU FUNDAMENTACIÓN EN LA NECESIDAD DE ASEGURAR EL EFECTO ÚTIL DE ESTA DISPOSICIÓN

El criterio esencial que aplica y declara la decisión del TJCE es que el carácter importante o no de las consecuencias financieras previstas en los Tratados internacionales se debe apreciar, con objeto de no privar de efecto útil a esta disposición, «en el marco del esfuerzo presupuestario efectuado por la Comunidad en materia de política exterior» (apart. 31).

La circunstancia de que se pudiera aplicar excepcionalmente no es suficiente para que el TJCE acepte el criterio del Consejo, que pretendía asegurar una interpretación estricta de los supuestos en los que se exigía

el Dictamen conforme, en la medida en que constituiría una excepción dentro de la sistemática del precepto en la que se regulaba la participación del Parlamento europeo²¹.

El TJCE consideró que si se comparase la importancia financiera del Tratado respecto de la totalidad del presupuesto, como mantenía el Consejo, este criterio «podría privar de toda eficacia a los términos controvertidos» (apart. 26)²².

La decisión del TJCE refleja una aproximación cuantitativa y económica para medir el esfuerzo financiero de la Comunidad pero más realista respecto de la cuantía que conllevan los acuerdos concluidos por la Comunidad. La financiación de las políticas exteriores, a pesar de su notable incremento durante los años noventa, constituye una parte del presupuesto relativamente menor del presupuesto, en la que se incluyen los gastos derivados de las operaciones de financiación autónomas de la Comunidad y los acuerdos internacionales comunitario²³.

Esta solución resulta interesante por la forma en la que aplica el principio del efecto útil, un criterio de interpretación relativamente ambiguo y que, en principio, puede entenderse de diversas formas.

La necesidad de otorgar efecto útil a esta disposición sería contraria, manifiestamente, a una interpretación que la privase por completo de eficacia, aspecto sobre el que no existen divergencias, pero el TJCE consi-

²¹ Sentencia comentada, apart. 22. La posición del Consejo parecía, por otra parte, atribuirse una capacidad de calificación propia, que sólo se podría controlar en la medida en que no hubiera adoptado una decisión manifiestamente irrazonable o inmotivada, que en realidad vendría a otorgarle discrecionalidad sobre la calificación de los Tratados, salvo el eventual control del TJCE sobre la falta de proporcionalidad de esta medida (apart. 24).

²² El Parlamento alegaba que el criterio que mantenía el Consejo privaría de efecto útil a esta disposición, en la medida en que no se encontrarían acuerdos internacionales que requiriesen una financiación importante en relación con el presupuesto comunitario, sin que la circunstancia de que el Consejo estuviera de acuerdo en aceptar que el Tratado concluido con Marruecos tendría este carácter, fuera un elemento suficiente para eliminar esta excepcionalidad. En cambio, el Abogado General mantenía una posición reductora, y señalaba que esta disposición tendría eficacia aunque fuera sólo en supuestos extraordinarios (Conclusiones del Abogado General, *cit.* en nota 10, apart. 70).

²³ *Vid.*, B. LAFFAN, *The finances of the European Union*, MacMillan, 1997, pp. 137 y ss. En relación con la financiación de la PESC, *vid.* el «Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea sobre las disposiciones relativas a la financiación de la política exterior y de seguridad común de 16 de julio de 1997 (DOCE, C 286, de 22 de septiembre de 1997, p. 80).

dera que, de igual forma, iría en contra de una interpretación que hiciera aplicable este supuesto de hecho exclusivamente en determinadas circunstancias excepcionales²⁴. Esta norma no debe ser un último recurso aplicable en supuestos extremadamente limitados, para lo cual el TJCE adopta un criterio de apreciación que le permitirá una aplicación más rutinaria.

En cambio, no aplica otra posible interpretación del efecto útil, que tuviera en cuenta las razones o finalidades que desarrolla esta disposición en los Tratados aunque es cierto que si hubiera realizado una interpretación teleológica, tampoco podría desconocer que esta disposición incluye una referencia a las consecuencias financieras importantes, sin que la intención de asegurar el efecto útil de esta norma, entendido como la consecución plena de sus objetivos, pudiera llegar al extremo de ir en contra de los Tratados.

En definitiva, la aplicación que se hace de este principio del efecto útil es de carácter negativo, y permite al TJCE rechazar la interpretación del Consejo, que privaría de eficacia a esta disposición en la medida en que la cuantía dirigida a las relaciones exteriores de la Comunidad, en la que se integrarían los acuerdos internacionales, resulta limitada en relación con el conjunto del presupuesto.

Por otra parte, el TJCE rechaza que se pueda tomar como punto de apreciación la relevancia de una determinada línea presupuestaria, en razón de la falta de uniformidad de la relevancia económica de estas líneas y de la circunstancia de que se puedan producir trasvases entre líneas²⁵.

La decisión del TJCE en este asunto se refiere, en principio, exclusivamente a los criterios de valoración de los gastos y no se ocupa de otros Tratados que también tengan repercusiones financieras, con independencia de que sean trasladables por analogía los criterios que adopta.

No obstante, las repercusiones financieras importantes se refieren a sus consecuencias presupuestarias, que incluyen tanto los ingresos como a su vertiente de gastos, a diferencia de los sistemas en los que se encuentra

²⁴ Sobre la ambigüedad del principio de efecto útil y sus diversos significados, *vid.*, D. SIMON, *L'interprétation judiciaire des Traités d'Organisations internationales*, Pedone, París, 1981, pp. 332 y ss.

²⁵ Sin embargo, la inclusión del Fondo Europeo de desarrollo, que se encuentra fuera al margen de las continuas peticiones de presupuestación del Parlamento Europeo, refleja hasta que punto incluso si se toma como base este criterio se trata de una decisión relativamente aleatoria. Sobre esta cuestión, M. F. TENA JIMÉNEZ, «La tendencia expansiva del presupuesto general de la Unión Europea», *Noticias de la Unión Europea*, n.º 165, 1998, pp. 49-55, esp. pp. 51 y ss.

prevista la referencia a las obligaciones para la Hacienda o los compromisos presupuestarios, y obligarán a contar con la aprobación del Parlamento en los Tratados que supongan una pérdida de ingresos, como aquellos acuerdos que supongan concesiones a través de las cuales se disminuyan los ingresos de la Comunidad que aparece en determinados acuerdos de amistad y cooperación, de acuerdo con los criterios generales que se definen en este pronunciamiento²⁶.

4. LA PRECISIÓN DEL CRITERIO RELATIVO A SU IMPORTANCIA EN EL ÁMBITO DE LAS RELACIONES EXTERIORES A TRAVÉS DE ELEMENTOS DE COMPARACIÓN COMPLEMENTARIOS

La relevancia respecto de la rúbrica dirigida a las relaciones exteriores, por otra parte, se precisa y afina a través de criterios complementarios entre los que el TJCE destaca, de forma no exhaustiva, la relevancia de esta cuantía en los montantes dirigidos a la política sectorial de pesca, dentro de la cual se integra este acuerdo; con independencia de que sólo se complementará la valoración de sus repercusiones sectoriales si se trata de una cantidad económicamente significativa en el marco de las relaciones exteriores de la Comunidad.

El TJCE aceptó, asimismo, aunque de forma limitada, el criterio propuesto el Parlamento Europeo de tomar en consideración las repercusio-

²⁶ Los acuerdos comerciales, adoptados en función del art. 130 CE, sin embargo, están expresamente excluidos del régimen general en el que se prevé la consulta del Parlamento Europeo. La referencia a la base jurídica en la que se fundamentan estos acuerdos hace, por otra parte, difícil considerar que se pudieran aplicar los criterios materiales previstos en el art. 300 CE, incluso si supusieran consecuencias financieras importantes, o constituyesen acuerdos de especial relevancia política. La exclusión radical de la participación del Parlamento Europeo en la adopción de estos acuerdos resulta difícil de aceptar, con independencia de que sean cuantitativamente muy numerosos y que frecuentemente se reduzcan a aspectos sectoriales de carácter técnico. Sobre esta cuestión, C. FLAESCH-MOUGIN destacó, con relación a los Tratados que exigen el dictamen conforme, la posibilidad de que «Outre les accords globaux, des accords sectoriels peuvent être concernés: c'est par exemple le cas d'accords de pêche prévoyant le versement de droits de pêche importants» («Le Traité de Maastricht et les compétences externes de la Communauté européenne: à la recherche d'une politique externe de l'union», CDE, 1993, p. 386), y señaló que la excepción de la consulta del Parlamento Europeo en los acuerdos comerciales resultaba sorprendente (*Ibidem*, p. 383).

nes plurianuales del acuerdo. La financiación plurianual de una determinada actividad podía suponer, según destacó el TJCE, que «unos gastos anuales relativamente modestos pueden, al cabo de numerosos años representar un esfuerzo presupuestario importante» (apart. 29).

La aplicación que hace el TJCE de los efectos plurianuales se reduce a apreciar en su conjunto si los recursos financieros que se dedican a estos Tratados suponen una cantidad globalmente relevante. Sin embargo, con carácter más amplio se podría tener en cuenta que el Parlamento se encuentra vinculado, en ejercicios presupuestarios sucesivos, por gastos fijados de forma cierta y determinada que no se han previsto por el presupuesto, con independencia de que se hubieran aprobado créditos para gastos en el ejercicio en el que se hubiera adoptado este acuerdo que permitieran asumir las exigencias de financiación previstas en esa anualidad. La posibilidad de adoptar créditos de compromiso permite compaginar la anualidad del presupuesto con proyectos que se desarrollan a lo largo de varios años, pero en estos supuestos es la propia autoridad presupuestaria quien accede a otorgar un crédito disociado cuyas implicaciones de gasto concretas se van a prolongar a lo largo de sucesivos presupuestos.

En fin, la decisión del TJCE no define, como se puede apreciar, criterios materiales o porcentuales estrictos sino orientaciones generales que no desconocen la posibilidad de aplicar otros criterios que sean asimismo coherentes, de forma que la decisión sobre las consecuencias financieras importantes de un acuerdo internacional no constituye una solución mecánica.

En la aplicación de estos criterios a este asunto, el TJCE destacó que este acuerdo no tenía repercusiones financieras importantes, puesto que no era un Tratado excesivamente largo en su duración, y aunque los gastos anuales superaban el 5 % de los gastos en materia de pesca, apenas constituían el 1 % de los créditos de pago destinados a las acciones exteriores de la Comunidad, «una proporción que, sin ser desdeñable, difícilmente puede calificarse de importante» (apart. 33).

Por otra parte, la relevancia financiera de los acuerdos internacionales no coincide necesariamente con su importancia social o política. En términos generales, a través de los acuerdos pesqueros se trata de establecer un equilibrio de intereses entre la cesión de los derechos de pesca y las contrapartidas de diversa naturaleza que ofrece la Comunidad y, específicamente las contrapartidas financieras²⁷.

²⁷ Los acuerdos de pesca bilaterales se adoptan en un contexto que se adapta a los desarrollos de la capacidad extractiva de los países terceros (Parlamento Europeo, *Manuel de la politique commune de la pêche*, 1994, pp. 119 y ss., esp. p. 150).

Las consecuencias económicas y sociales de estos acuerdos no hacen adecuado un análisis financiero estricto, que trate de valorar los costes en relación con los beneficios inmediatos que se obtienen a través de la cantidad total de capturas²⁸.

Por otra parte, entre los acuerdos pesqueros se encuentran diversos modelos que responden a las relaciones que se establecen entre la Comunidad y los Estados terceros, sin que necesariamente supongan la existencia de una compensación financiera a cargo del presupuesto de la Comunidad²⁹.

Con carácter general, la decisión del TJCE no parece que permita evitar, a pesar de sus aportaciones, los conflictos de calificación, de los que en última instancia deberá conocer esta Institución.

²⁸ Según señala J. HERRERO HUERTA la posición crítica respecto de estos acuerdos, en especial respecto de los que se hacen con los países en desarrollo, proviene normalmente de «los países comunitarios con industrias de transformación de los productos pesqueros, carentes de flota, acompañados por europarlamentarios de dichos países» («Las relaciones exteriores de la Comunidad europea en materia pesquera. Acuerdos bilaterales», en F. M. MARIÑO MENÉNDEZ (Ed.), *Acción exterior de la Unión europea y Comunidad internacional*, Universidad Carlos III, Madrid, 1998, pp. 469-486, esp. p. 478).

²⁹ El Parlamento Europeo participa en el proceso de negociación de estos acuerdos a través de un procedimiento, inicialmente previsto en la Declaración común de 12 de diciembre de 1996 y que se ha recogido finalmente en la codificación efectuada a través en el Acuerdo Interinstitucional entre el Consejo y el Parlamento. En este procedimiento se prevé la obligación de la Comisión de informar al Parlamento en el momento de la negociación de estos acuerdos. La transmisión de estas informaciones se realizará, de igual forma que ocurre con los acuerdos comerciales y los de asociación, a través de la Comisión parlamentaria correspondiente, que será la encargada de la pesca y la propia Comisión de presupuestos, obligadas por un deber de confidencialidad en los aspectos relativos a estas materias. Esta información se refiere a la totalidad de los aspectos de estos acuerdos y no se limita a las cuestiones financieras. Declaración común, de 12 de diciembre de 1996, relativa a la mejora de la información de la autoridad presupuestaria sobre los acuerdos de pesca (DOCE, C20, de 20 de enero de 1997, p. 109). Se recoge en el Anexo VI del «Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión de 6 de mayo de 1999 sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario» (*loc. cit.*).

IV. LA SIGNIFICACIÓN DE LOS TRATADOS CON IMPLICACIONES FINANCIERAS DENTRO DE LOS TRATADOS QUE REQUIEREN DICTAMEN CONFORME

Los criterios aplicables para apreciar que un Tratado presenta implicaciones presupuestarias importantes, se caracterizan por su significado relativo en la financiación comunitaria, otorgándoles una finalidad propia diversa a las que presentan otras categorías de acuerdos que también requieren el dictamen conforme del Parlamento³⁰.

El Parlamento debe aprobar la conclusión de los acuerdos de asociación y adhesión, así como los que establecen un marco institucional propio, que presentan gran transcendencia y son acuerdos de duración indefinida. El principio democrático exigiría que dispusiera del dictamen conforme respecto del resto de acuerdos que tienen de igual forma relevancia política pero que no se encuentran materialmente dentro de estas modalidades. La necesidad de que el Parlamento disponga de esta prerrogativa parece un elemento necesario para asegurar el control democrático en el ámbito de las relaciones exteriores.

La exigencia del dictamen conforme constituye en los acuerdos con consecuencias financieras importantes, una consecuencia necesaria para la defensa de las prerrogativas internas del Parlamento, que se podían ver desconocidas asimismo cuando actuase como legislador, en el supuesto de que existieran normas adoptadas en función del procedimiento de co-decisión.

En la Declaración común entre el Parlamento y el Consejo por la que se instituyó el procedimiento de concertación, se adoptó un procedimien-

³⁰ Como señala M. A. ROBLES CARRILLO la ampliación del ámbito de aplicación del dictamen conforme «acoge de la tradición constitucional esa idea de protección de las prerrogativas parlamentarias internas y de coherencia al exigir la utilización de este mecanismo de control respecto de acuerdos con implicaciones presupuestarias y acuerdos que comporten una modificación de un acto aprobado por el procedimiento del art. 189 B» (*El control de la política exterior por el Parlamento Europeo*, Madrid, Cívitas, 1994, pp. 408 y ss.). Sobre la significación del Dictamen conforme en el procedimiento de conclusión de los acuerdos internacionales, que atribuye un poder de veto al parlamento y expresa su conformidad sobre el Tratado, pero que permite asimismo influir en sus términos o bloquear la prestación comunitaria del consentimiento por razones políticas, *vid.*, B. CERRO PRADA, «El dictamen conforme del Parlamento Europeo y la política exterior comunitaria», *RIE*, 1989, pp. 401-440.

to para acercar las posiciones de ambas Instituciones que era aplicable en aquellas propuestas de la Comisión con repercusiones financieras notables.

Sin embargo, su aplicación práctica no permite deducir un criterio coherente que permita aclarar el significado de las implicaciones presupuestarias importantes. Por otra parte, su utilidad ha sido reducida, en la medida en que la participación del Parlamento en la adopción de estos actos resultaba limitada y el Consejo podía adoptar un acto en contra de la posición del Parlamento. En último extremo, la competencia para calificar los efectos importantes en el presupuesto de las propuestas de la Comisión, la tenía el Consejo, y aunque el Parlamento solicitó la potestad asimismo de definir unilateralmente aquellos supuestos en los que se encontraban presentes estas consecuencias financieras, sólo consiguió la posibilidad de solicitar su iniciación³¹.

Las finalidades diversas de los supuestos en los que se exige el dictamen conforme hacen inadecuado tratar de comparar su importancia, sin que la circunstancia de que los acuerdos con implicaciones financieras puedan tener menor carga política pueda servir para reducir su ámbito de aplicación³².

V. LA OBLIGACIÓN DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL EN LA DELIMITACIÓN DE LOS TRATADOS CON CONSECUENCIAS FINANCIERAS SIGNIFICATIVAS

La jurisprudencia del TJCE ha reconocido la existencia de una obligación de colaboración leal entre las Instituciones, similar a la que aparece recíprocamente en las relaciones entre los Estados y las Instituciones.

La conclusión de acuerdos interinstitucionales se ha desarrollado de forma notable en función de la complejidad de ciertos procedimientos y

³¹ N. NAVARRO BATISTA, *Parlamento Europeo y poder normativo en la Unión Europea*, Ed. Un. de Salamanca, Salamanca, 2.ª ed., 1997, pp. 87 y ss. Advertían sobre la indeterminación de este requisito, J. P. JACQUE; R. BIEBER; V. CONSTANTINESCO; D. NICKEL, *Le Parlement européen*, Economica, París, 1984, pp. 171 y ss.

³² El Abogado General desarrolló este análisis en el que consideraba que la importancia, en cuanto tales, de los acuerdos de pesca no era comparable con la de los acuerdos de asociación y los que establecía un régimen institucional, por lo que para situarse al mismo nivel que el resto sus implicaciones financieras sobre el presupuesto debían ser pronunciadas (apart. 56 y ss).

la necesidad de concretar conceptos imprecisos como el de subsidiariedad introducidos en los Tratados³³.

La obligatoriedad de los compromisos asumidos por las Instituciones deriva del propio carácter y contenido del acuerdo y requiere, por tanto, un análisis casuístico en el que se refleje la intención de obligarse o simplemente la existencia de un compromiso de carácter político.

El Parlamento consideraba, según destaca el Abogado General, que el rechazo del Consejo a adoptar un acuerdo interinstitucional en el que se definiesen los supuestos en los que se producían estos efectos financieros importantes, constituía una infracción del deber de colaboración leal³⁴.

Esta pretensión iría, sin embargo, en contra de la voluntariedad de los acuerdos entre las Instituciones, que no pueden verse impuestos más que si los Tratados obligan específicamente a lograr un acuerdo. En definitiva, de igual forma que el deber de colaboración leal entre las Instituciones no condiciona la obligatoriedad de los acuerdos entre las Instituciones, tampoco, por otra parte, impone que las Instituciones se vean arrastradas a la conclusión de estos acuerdos.

No obstante, es preciso considerar cuáles serían los límites de un acuerdo interinstitucional en esta materia respecto de los criterios previstos por el TJCE en este pronunciamiento. Las circunstancias de este pronunciamiento reflejan, por otra parte, las relaciones estrechas entre las controversias políticas y jurídicas, en cuyo carácter se incluyen a primera vista las relativas a la base jurídica de los actos comunitarios.

Evidentemente, el deber de colaboración no puede modificar las previsiones de los Tratados, de forma que las controversias relativas a la base jurídica se deberían resolver necesariamente a través del recurso a la instancia jurisdiccional. El TJCE recuerda en este pronunciamiento que en el sistema de reparto de competencias previsto en los Tratados la elección de la base jurídica no resulta discrecional ni se puede modificar a través de un acuerdo entre las Instituciones³⁵.

Como se sabe, los criterios para determinar la base jurídica son objetivos, y han dado lugar a una jurisprudencia cada vez más detallada del

³³ O. HUIBAN, «Les accords inter-institutionnels dans l'Union européenne» en *Problèmes actuels de droit communautaire*, LGDJ, París, 1998, pp. 91-168; G. GUÉRASIMOF, «La coopération interinstitutionnelle dans l'Union européenne», *RAE*, 1997, pp. 472-495.

³⁴ Conclusiones del Abogado General, cit. en nota 10, apart. 40.

³⁵ Apart. 25.

TJCE, inspirada por criterios de razonabilidad, en la que se trata de apreciar el objetivo y la finalidad primordial de una medida.

Sin embargo, podría delimitar el significado de los acuerdos con implicaciones financiera importantes a través de un acuerdo entre las Instituciones en la medida en que nada impide al Consejo someter voluntariamente al dictamen conforme acuerdos internacionales. Por otra parte, la presente decisión del TJCE no cierra completamente la posibilidad de delimitar de otra manera la delimitación de estos acuerdos.

El Consejo es reacio, no obstante, según se pone de relieve en este asunto, a concluir en esta materia un acuerdo interinstitucional, y afirma en sus alegaciones que resulta más oportuno desarrollar progresivamente esta cuestión a través de la práctica. La jurisprudencia del TJCE en la que se obliga a las Instituciones a respetar los compromisos asumidos voluntariamente, puede retraer la conclusión de estos acuerdos, en la medida en que podrían conceder poderes mayores respecto de los previstos en los Tratados.

Ante la eventualidad de un acuerdo entre el Parlamento y el Consejo, en el que se precisara la definición de este concepto, sería oportuno y congruente con su naturaleza política que se introdujeran criterios más amplios, además de los simplemente económicos, que permitieran valorar la importancia financiera de un acuerdo en razón de su materia o su inserción en el contexto de las relaciones exteriores de la Comunidad. Estos condicionantes pueden hacer relevante un acuerdo relativamente menor, siempre que suponga un cambio de orientación política o constituya un acuerdo importante en función de la condición del Estado a que se dirige, precisiones que tendrían naturaleza jurídica o política en razón de los términos de este compromiso, sin que se pueda considerar que se tratase de un acuerdo contrario a los Tratados o a la jurisprudencia del TJCE.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

La decisión del TJCE de forma coherente con la previsión en los Tratados del dictamen conforme del Parlamento Europeo en aquellos acuerdos con implicaciones financieras importantes, define un criterio adecuado para apreciar esta circunstancia, sin que atienda a la forma en que eventualmente participen los parlamentos en los sistemas constitucionales internos.

La solución a la que llega muestra, sin embargo, su interés en que esta previsión tenga una aplicación que no sea meramente teórica o excepcional, en la medida en que la importancia no se aprecia en relación con la totalidad del presupuesto sino exclusivamente respecto de la financiación de las relaciones exteriores.

Es posible, por otra parte, plantear que la importancia financiera de un acuerdo internacional en qué medida no se debiera, incluso, valorar respecto de los gastos en las políticas externas, en gran medida autónomas, sino exclusivamente en relación de la importancia de un Tratado dentro de la actuación convencional comunitaria.

Esta decisión resulta por tanto prudente, por cuanto el TJCE no puede modificar el sistema de poderes previsto en los Tratados a través de invocaciones de conceptos generales como la democracia en el sistema comunitario, y asegura el equilibrio previsto en los Tratados, que atribuye a cada Institución un ámbito de poder autónomo, específicamente en la adopción del presupuesto comunitario.

JURISPRUDENCIA

