

# LA TRIBUTACION DE LAS PERCEPCIONES DE LOS DIPUTADOS AL PARLAMENTO EUROPEO

LUIS MARÍA CAZORLA PRIETO

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO GENERAL.—II. LAS ASIGNACIONES ECONÓMICAS DE LOS DIPUTADOS AL PARLAMENTO EUROPEO Y LOS DISTINTOS PUNTOS DE VISTA ACERCA DE SU TRIBUTACIÓN EN LOS ORDENAMIENTOS NACIONALES.—A. *Las asignaciones económicas de los Diputados al Parlamento europeo.*—B. *La elección por sufragio universal directo de los Diputados al Parlamento europeo y los principios constitucional-comunitarios.*—C. *Los hechos que dieron lugar a la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 15 de septiembre de 1981.*—D. *Alegaciones de las partes.*—1. *Alegaciones de Lord Bruce.*—2. *Alegaciones del Gobierno del Reino Unido.*—3. *Alegaciones del Gobierno de la República francesa.*—4. *Alegaciones de la Comisión.*—5. *Alegaciones del Parlamento europeo.*—III. ANÁLISIS DE LOS PUNTOS DEBATIDOS.—A. *Los puntos debatidos de carácter general.*—1. *El frecuente reflejo del objetivo de la consecución de la Europa Unida en cuestiones concretas.*—2. *El juego de los principios constitucional-comunitarios.*—3. *Su presencia en el supuesto debatido. El principio de autonomía del Parlamento europeo.*—B. *Los puntos debatidos de carácter general.*—1. *Explicación introductoria.*—2. *Indemnización por gastos de desplazamiento para reuniones oficiales en el marco de la actividad parlamentaria.*—3. *Indemnización percibida por los parlamentarios con ocasión de desplazamientos efectuados en ejercicio de su mandato entre los Estados miembros.*—4. *Indemnización por día de trabajo o por*

*estancia.—5. Indemnización por gastos generales derivados de su actividad parlamentaria y no cubiertos por otras indemnizaciones.—6. Indemnización destinada a cubrir los gastos de secretaría o resultantes de la contratación o utilización de los servicios de uno o varios ayudantes.—IV. LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE 15 DE SEPTIEMBRE DE 1981.—A. Consideraciones generales sobre los efectos de las sentencias del Tribunal de Justicia.—B. Los efectos de las sentencias con motivo de recurso prejudicial de carácter interpretativo.—C. Los efectos de la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 15 de septiembre de 1981 en el ordenamiento tributario español.—V. CONCLUSIONES.*

## 1. PLANTEAMIENTO GENERAL

No son tiempos acalmados los que le toca vivir al jurista español en estas fechas. Si quiere mantenerse al día, no le queda más remedio que dedicar muchas horas al estudio. Después de las transformaciones radicales que sufrió nuestro ordenamiento jurídico tras la Constitución de 1978, de cuyos últimos coletazos tenemos muestra en los diarios oficiales todavía hoy, un nuevo bistrurí más que amenazador se cierne ya sobre aquél: el ordenamiento jurídico comunitario, consecuencia de la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea.

El sistema de fuentes de creación de la norma jurídica, así como el de relación entre los distintos grupos normativos, se trastoca para dar paso a uno nuevo, caracterizado por la supremacía del Derecho comunitario sobre el nacional de los Estados miembros (1). Como escribe KOVAR: «El Tribunal de Justicia—de la Comunidad Económica Europea— pone en evidencia simultáneamente la autonomía del Derecho comunitario con respecto a los derechos nacionales, su inserción en el ordenamiento jurídico de los Estados miembros, y, finalmente, su primacía sobre las nor-

---

(1) Sobre el particular puede verse, entre otros, a A. MANGAS MARTÍN, *Derecho comunitario europeo y Derecho español*, Tecnos, Madrid, 1986, página 70 y siguientes, así como la bibliografía y jurisprudencia que aporta en relación a esta materia.

mas de estos últimos» (2). O como señaló el Tribunal de Justicia en su sentencia de 15 de julio de 1964, COSTA contra ENEL: «El Tratado de la Comunidad Económica Europea ha instituido un ordenamiento jurídico propio integrado con el sistema jurídico de los Estados miembros... y que se impone a sus jurisdicciones.»

La creación de la Comunidad Económica Europea y los propósitos de integración económica, social y política con los que nació y a los que debe tender siempre, a pesar de los altibajos que tenga que sufrir en un nada fácil camino, constituyen algo nuevo, lo cual se demuestra en las dificultades para su caracterización, dentro de las formas de organización política. El llamado Derecho Constitucional comunitario, los tratados fundacionales y sus protocolos y anexos y los Tratados y actos modificativos de los mismos (3), particularmente el de 25 de marzo de 1957, constitutivo de la Comunidad Económica Europea (4), tenía que responder for-

---

(2) R. KOVAR, *Relaciones entre el Derecho comunitario y los Derechos nacionales*, capítulo VI del libro *Treinta años de Derecho Comunitario*, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Bruselas-Luxemburgo, 1984, página 115.

(3) Como escribe L. MILLÁN MORO, *Las fuentes del Derecho de las Comunidades Europeas*, «Impuestos», número 5, mayo 1986, página 131: «Las reglas de los Tratados comunitarios se sitúan en el primer lugar en la jerarquía de fuentes y prevalecen respecto a todas las demás fuentes de Derecho comunitario, ya que los Tratados constituyen el fundamento y los límites de esas otras fuentes.»

En este sentido hay también que subrayar que el propio Tribunal de las Comunidades Europeas, asegura el respeto de los Tratados comunitarios, que cumplen así la función de la Constitución de las Comunidades.»

(4) Señala L. MILLÁN MORO, *Las funciones...*, página 129: «Los Tratados fundacionales y sus protocolos y anexos y los Tratados y actos modificativos de los mismos constituyen el Derecho comunitario originario o primario. Estos tratados se sitúan en la cima de la jerarquía del ordenamiento jurídico comunitario.»

Estos Tratados son el Tratado de París de 18 de abril de 1951, que crea la CECA, los Tratados de Roma de 25 de marzo de 1957, mediante los que se crean la CEE y la CEEA, a los que hay que añadir una serie de anexos y protocolos de la misma fecha, la Convención relativa a ciertas instituciones comunes de igual fecha, el denominado Tratado de fusión de los ejecutivos, firmado en Bruselas el 8 de abril de 1965, los Tratados que incrementan los poderes financieros del Parlamento europeo, de Luxemburgo de 22 de abril de 1970 y de Bruselas de 22 de julio de 1975, el Tratado de 10 de julio de 1975 que modifica los Estatutos del Banco Europeo de Inversión, la decisión

zosamente, a través de las normas jurídicas correspondientes, primero, a las metas de integración que se marcaban para el término del camino, por medio de la fijación de lo que podríamos llamar principios constitucional-comunitarios, y, segundo, a la propia indefinición o relativa indefinición de los pasos que había que dar hasta llegar a los objetivos finales. Tal indefinición, además de tener que ir colmándose mediante la creación de las normas jurídicas correspondientes, ha dado lugar a que la creación judicial del Derecho haya sido uno de los rasgos más caracterizados del ordenamiento jurídico comunitario. La creación judicial del Derecho en este ámbito ha sido tarea del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que, como ha señalado RASMUSSEN, de la función de guardián de una legalidad imperfecta e insuficiente para el logro de las metas finales de integración, «se ha atribuido la función de promotor de la política jurídica comunitaria» (5).

La creación judicial del Derecho en el marco comunitario ha ido acompañada de características muy marcadas. La fundamental, de la que en mayor o menor grado se desprenden las demás, es la de defensa a ultranza de la realización de las metas finales de integración política, social y económica a las que la Comunidad va dirigida. De ahí se derivan la constante jurisprudencia en favor del efecto directo y primacía del Derecho Comunitario en relación

---

de 20 de septiembre de 1976 sobre la elección de los representantes de la Asamblea por sufragio universal directo, basada en el artículo 138, párrafo 3.º CEE y las Actas de adhesión de los nuevos Estados miembros, de 22 de enero de 1972, por la que se incorporaron a las Comunidades Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido, de 24 de mayo de 1979 por la que se integra Grecia, y de 12 de junio de 1985 por la que, finalmente, culmina el proceso de adhesión de España y Portugal.»

(5) H. RASMUSSEN, *El Tribunal de Justicia*, capítulo VII de «Treinta...», página 205. Sobre el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas pueden verse, entre otros, a M. DÍEZ DE VELASCO, *El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, Tecnos, Madrid, 1984; M.ª A. BENÍTEZ SALAS, *El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, «Actualidad civil», número 18, mayo 1986, páginas 414 y siguientes; P. CHRISTIAN, *La Cour de Justice des Communautés Européennes*, Puf, París, 1983; K. P. E. LASOK, *The European Court of Justice*, «Practice and procedure», Butterworths, Londres, 1984, y L. N. BROWN y F. G. JACOBS, *The Court of Justice of the European Communities*, «Sweet and Maxwell», Londres, 1979.

a los Derechos nacionales (6), las interpretaciones teológicas y finalistas en pro de la integración, el uso frecuente de los principios constitucional-comunitarios favorecedores de la integración y, por fin, la defensa a ultranza de los intereses y competencias comunitarios frente a los nacionales.

A lo largo del presente trabajo, que aborda el régimen en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de las percepciones de los diputados españoles al Parlamento Europeo, tendremos ocasión de advertir cómo en un supuesto concreto se reflejan las consideraciones generales que únicamente hemos esbozado líneas atrás.

El Tribunal de Justicia de la Comunidad no sólo ha postulado una interpretación amplia de los propósitos últimos de aquélla, sino que también ha entendido ampliamente los cauces procedimentales a través de los cuales se puede acceder a tal instancia jurisdiccional (7). Merced a este criterio, el llamado recurso prejudicial al que se refiere el artículo 177 del Tratado (8) ha alcan-

---

(6) A partir de la ya clásica sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 5 de febrero de 1963, dictada en el caso Van Gend en Loos. Línea en la que insisten otras como la de 5 de marzo de 1980, caso Ferweda, y la de 27 de marzo de 1980, caso Salumi, entre otras.

Desde un punto de vista doctrinal pueden citarse, entre otros, a D. CARREAU, *Droit communautaire et Droit nationaux: concurrence ou primauté. La contribution de l'arrêt Simenthal*, «Revue Trimestrielle de Droit Européen», número 3, 1978, páginas 361 y siguientes; L. MILLÁN MORO, *Aplicabilidad directa y efecto directo en el Derecho comunitario según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia*, «Revista de Instituciones Europeas», número 2, 1984, página 445 y siguientes; D. LÓPEZ GARRIDO, *Libertades económicas y derechos fundamentales en el sistema comunitario europeo*, Tecnos, Madrid, 1986, página 101 y siguientes y R. ILLESCAS, *Europa hacia el Sur*, Fundación Universitaria de Jerez, Jerez, 1986, página 38 y siguientes.

(7) Como señala S. MUÑOZ MACHADO, *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*, Civitas, Madrid, 1986, página 42: «La ambigüedad con que se han delimitado en los tratados las atribuciones de las instituciones europeas permite por sí misma, en los términos indicados, una intervención flexible de su contenido que les permitiría intervenir en sectores apenas entrevistos por sus redactores. No es ajena esta circunstancia al hecho cierto de que las competencias europeas han conocido un proceso de expansión continua impulsado, sobre todo, por las interpretaciones pro comunitarias del Tribunal de Justicia.»

(8) De conformidad con este precepto: «El Tribunal de Justicia será

zado un gran juego, de manera que decisiones importantes del Tribunal se han adoptado en esta sede procesal y se ha facilitado el acceso de los particulares a la justicia comunitaria, lo cual a su vez ha redundado en beneficio de la promoción de la política jurídica comunitaria.

## II. LAS ASIGNACIONES ECONÓMICAS DE LOS DIPUTADOS AL PARLAMENTO EUROPEO Y LOS DISTINTOS PUNTOS DE VISTA ACERCA DE SU TRIBUTACIÓN EN LOS ORDENAMIENTOS NACIONALES

### A) *Las asignaciones económicas de los diputados al Parlamento Europeo.*

Con arreglo al artículo 10 del acta relativa a las condiciones de adhesión y a las adaptaciones de los Tratados con motivo de la adhesión de España y Portugal a la Comunidad Económica Europea: «El artículo 2 del Acta relativa a la elección de los representantes en la Asamblea por sufragio universal directo anejo a la decisión 76/787/CECA, CEE, Euratom, será sustituido por las disposiciones siguientes: "Artículo 2. El número de representantes elegidos en cada Estado miembro será el siguiente... España... 60"» (9). En suma, que, tras la incorporación de España a

---

competente para pronunciarse, con carácter prejudicial: a) sobre la interpretación del presente Trabajo; b) sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones de la Comunidad; c) sobre la interpretación de los estatutos de los organismos creados por un acto del Consejo, cuando dichos actos así lo prevean. Cuando se plantee una cuestión de esta naturaleza ante un órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros, dicho órgano podrá pedir al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la misma, si estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo.

Cuando se plantee una cuestión de este tipo en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional, cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial conforme al Derecho interno, dicho órgano estará obligado a someter la cuestión al Tribunal de Justicia.»

(9) Por su parte, el procedimiento de elección de los primeros Diputados españoles al Parlamento europeo cabe destacar que, con arreglo al artículo 28 del Acta relativa a las condiciones de adhesión y a las adaptaciones de los

la Comunidad Económica Europea, nuestro pueblo cuenta con 60 representantes en el Parlamento Europeo.

Las asignaciones económicas de los miembros de la Cámara a los que nos referimos se recogen en la Reglamentación de los gas-

---

Tratados: «1. En el transcurso de los dos primeros años siguientes a la adhesión, cada uno de los nuevos Estados miembros procederá a la elección, por sufragio universal directo, de los sesenta representantes del pueblo español en la Asamblea y de los veinticuatro representantes del pueblo portugués en la Asamblea, respectivamente, de conformidad con las disposiciones del Acta, de 20 de septiembre de 1976, relativa a la elección de los representantes en la Asamblea por sufragio universal directo. El mandato de dichos representantes expirará al mismo tiempo que el de los representantes elegidos en los Estados miembros actuales para el período quinquenal en curso. 2. Desde el momento de la adhesión y para el período que transcurra hasta cada una de las elecciones mencionadas en el apartado 1, los representantes de los pueblos español y portugués en la Asamblea serán designados por los Parlamentos de los nuevos Estados miembros de entre sus miembros, de acuerdo con el procedimiento fijado por cada uno de estos Estados.»

A su vez, la disposición de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 4 de diciembre de 1985 estableció el siguiente procedimiento a tal efecto: «*Primero:* La designación de representantes del pueblo español en la Asamblea a que se refiere el artículo 28 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de España y Portugal a las Comunidades Europeas se realizará conforme a lo dispuesto en la presente resolución.

*Segundo:* Los Grupos Parlamentarios presentarán ante la Mesa de la Cámara los candidatos que proponen para la elección, que no podrán exceder del número de treinta y seis respecto del Grupo Socialista, diecisiete del Popular, dos de Minoría Catalana, dos del Vasco-P.N.V. y uno del Grupo Mixto del Congreso.

Así mismo, deberán presentar escrito del Grupo Parlamentario del Senado perteneciente al mismo partido o coalición parlamentaria, acreditativo de que la propuesta que efectúan ante la Cámara Alta contiene un número de candidatos que sumados a la propuesta presentada en el Congreso, no excedan del número total antes indicado.

*Tercero:* Una vez admitidas a trámite las propuestas de candidatos, se someterán a la deliberación del Pleno en los siguientes términos: 1. Debate con un turno a favor por quince minutos, un turno en contra por igual tiempo, y la fijación de posición por diez minutos de los Grupos Parlamentarios que no hubieran intervenido en los turnos a favor o en contra, con posibilidad en todo caso de rectificaciones o réplicas por cinco minutos. 2. Concluido el debate, se someterá a votación por el procedimiento electrónico ordinario el conjunto de los candidatos propuestos, salvo que se solicitara votación separada de la propuesta de algún Grupo Parlamentario. 3. Efectuada la votación, se proclamará el resultado y la condición de diputados

tos e indemnizaciones de los diputados del Parlamento Europeo, constituida por distintas decisiones de la Mesa y de la Mesa Ampliada de aquél (10). Los gastos e indemnizaciones de los diputados al Parlamento Europeo que se pagan con cargo al Presupuesto de esta institución son los siguientes:

1. La indemnización por gastos de desplazamiento para reuniones oficiales y en el marco de la actividad parlamentaria. Esta indemnización tiene carácter global. Por lo común se determina sobre la base de conceder una cantidad por kilómetro de viaje en los primeros 400 y otra inferior para cuando excedan éstos de dicho número. En todo caso, es imprescindible la participación autorizada y probada del parlamentario en las reuniones oficiales del Parlamento. Por otro lado, los artículos 2 y siguientes del Reglamento de gastos e indemnizaciones, regulan determinados supuestos especiales, según que las reuniones de los órganos oficiales de la Cámara se celebren en el interior de la Comunidad o no, según sean viajes de Presidentes de grupos parlamentarios, de los de Comisiones o del propio Presidente de la Cámara, etc.

2. Indemnización percibida por los parlamentarios con ocasión de desplazamientos efectuados en ejercicio de su mandato entre los Estados miembros. No estamos ante una indemnización global sino específica, ya que los pagos se hacen contra la presentación de los billetes justificativos del viaje.

3. Indemnización por día de trabajo o por estancia. Tiene carácter global y no específico y se abona por cada día de participación en las actividades que dan derecho a la indemnización global por viaje con motivo de reuniones oficiales del Parlamento y por cada día de intervalo entre los días de reuniones oficiales en el curso de una misma semana de trabajo, cuando los parlamentarios no retornan a su punto de salida.

---

electos a la Asamblea de las Comunidades Europeas de quienes hubieren resultado elegidos por mayoría simple. 4. La Presidencia del Congreso de los Diputados comunicará el acuerdo adoptado a la Presidencia de la Asamblea de las Comunidades Autónomas de manera inmediata.»

(10) Sobre la Mesa y la Mesa Ampliada se pueden consultar a J. P. JACQUÉ, R. BIEBER, V. CONSTANTINESCO, y D. NICKEL, *Le Parlement européen*, «Económica», París, 1984, página 87 y siguientes.

4. Indemnización por gastos generales derivados de su actividad parlamentaria y no cubiertos por otras indemnizaciones. Está destinada a cubrir parcialmente, según establece el propio Reglamento, los gastos de viaje y accesorios en su país de origen, los de despacho, teléfono, correo, etc. Se trata de una indemnización global abonada a todo diputado al Parlamento Europeo durante el tiempo de su mandato.

5. Por último, la indemnización destinada a cubrir los gastos de secretaría o resultantes de la contratación o utilización de los servicios de uno o varios ayudantes. Aunque los pagos por este concepto pueden efectuarse directamente al interesado o a través del parlamentario al que sirve, se trata de una indemnización específica y no global, que precisa para su abono la presentación, debidamente formalizado por las partes, del contrato correspondiente, así como una copia del mismo.

B) *La elección por sufragio universal directo de los diputados al Parlamento Europeo y los principios constitucional-comunitarios.*

Por la propia naturaleza de las circunstancias en las que se perfila poco a poco, el ordenamiento jurídico comunitario precisa de permanente desarrollo e integración. Ya se ha aludido a la importante tarea que se lleva a cabo en este terreno por el Tribunal de Justicia de la Comunidad. En la continua búsqueda de su plenitud, el ordenamiento al que nos referimos necesita no perder de vista las metas finales a las que debe servir. Lo deseable es que tal cometido se lleve a cabo lo más prontamente posible en el terreno positivo, mas si éste falla o lo hace de un modo parcial o poco acorde con los objetivos hacia los que debe caminar la Comunidad, plasmados debidamente en los principios constitucional-comunitarios, ha sido incumbencia del Tribunal de Justicia integrar debidamente el ordenamiento comunitario, tanto en lo que atañe a la creación de la noma como en lo que afecta a darle el sentido más conforme con los propósitos comunitarios de integración social, política y económica.

Aunque no figura expresamente dicho en los primeros precep-

tos del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, consagrados a regular los fundamentos de la Comunidad, es exigencia ligada a la propia esencia de ésta que no pueden ser parte integrante de ella más que los países cuya organización política se funda en principios democráticos expresados a través de la realización de elecciones mediante sufragio universal libremente expresado. El pluralismo democrático constituye así más que un principio un auténtico valor superior del ordenamiento y organización comunitarios (11), presupuesto inicial y exigencia previa de éstos. Lo anterior quedó claramente reflejado en la declaración sobre la democracia de abril de 1978 de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países integrantes de la Comunidad, en la que: «Solemnemente declaran que el respeto y la defensa de la democracia representativa y de los derechos humanos en cada uno de los Estados miembros constituyen elementos esenciales de la pertenencia a las Comunidades Europeas.»

Pero las exigencias del pluralismo democrático como valor superior que empapa la organización comunitaria no se agota en lo dicho como título para la pertenencia a la Comunidad. Las propias estructuras de la organización comunitaria no pueden quedar al margen del pluralismo democráticos. La Asamblea a la que se refiere el artículo 4 del Tratado constitutivo pretende dar respuesta a esta necesidad. Una vez superada la etapa en la que el Parlamento Europeo se componía de delegados designados por los Parlamentos nacionales de acuerdo con un procedimiento fijado por el Estado miembro, el acta de 20 de septiembre de 1976 determinó el número de parlamentarios elegidos por sufragio universal directo que corresponderían a cada Estado; por fin, en junio de 1979 se celebró la primera elección al Parlamento Europeo por sufragio universal directo (12). Esto, sin embargo, no significa que el valor superior del pluralismo democrático se haya plasmado de una manera plenamente satisfactoria en la Comunidad Europea. La arquitectura funcional a medio acabar del Parlamen-

---

(11) Sobre el significado de los valores superiores como categoría jurídica puede verse a G. PECES-BARBA MARTÍNEZ, *Los valores superiores*, Tecnos, Madrid, 1984.

(12) Sobre el particular J. P. JACQUÉ, R. BIEBER, V. CONSTANTINESCO, D. NICKEL, *Le Parlement...*, página 11 y siguientes.

to Europeo y lo que le queda aún para llegar a ser una verdadera institución parlamentaria, han dado lugar, entre otros extremos, a que se hable del déficit democrático de la Comunidad Económica Europea (13).

Aunque es indudable que no se ha llegado aún a donde se debe llegar, la celebración de elecciones directas al Parlamento Europeo da más fuerza, por lo que supone de fortalecimiento del valor superior del pluralismo democrático, a una integración del ordenamiento jurídico comunitario por vía judicial que favorezca los atributos de toda institución parlamentaria para el desarrollo de sus funciones, o, dicho en otras palabras, que proteja la capacidad de la Cámara para autoorganizarse y un ámbito de decisión propio a tal fin. Más adelante veremos cómo todo este planteamiento tuvo un reflejo importante en la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 15 de septiembre de 1981, LORD BRUCE of DONINGTON contra ERIC GORDON ASPDEN, en la demanda de decisión prejudicial formulada por los Commissioners for the special purposes of the Income Tax Acts, a cuyo estudio consagramos los apartados que siguen.

C) *Los hechos que dieron lugar a la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 15 de septiembre de 1981*

1. Por decisión del 5 de noviembre de 1979, elevada al Tribunal el 23 de octubre de 1980, los «Commissioners» para causas especiales de las leyes de Impuesto sobre la Renta del Reino Unido

---

(13) Como se lee en el estudio de la Secretaría General del Parlamento Europeo publicado en «Dossiers de recherche et documentation», número 4, enero de 1984, que se refiere a la transferencia de competencias de los Estados miembros a la Comunidad Económica Europea: «Esta transferencia está, sin embargo, acompañada de un déficit democrático en todos los campos de actividad de la Comunidad Europea. Este déficit se debe al hecho de que las competencias transferidas de los Parlamentos nacionales a la Comunidad Europea han sido asumidas, en el nivel comunitario, por el Consejo de Ministros y no por el Parlamento europeo en tanto que órgano representativo democrático elegido.» De este tema nos hemos ocupado en nuestro libro, *Las Cortes Generales, ¿Parlamento contemporáneo?*, Civitas, Madrid, 1985, página 149 y siguientes.

(en lo sucesivo «Special Commissioners»), en virtud del artículo 177 del Tratado de la CEE y del artículo 30 del Tratado que estableció un Consejo y una Comisión únicos de las Comunidades Europeas, plantearon una cuestión prejudicial relativa a la interpretación de varias disposiciones del Derecho comunitario y, especialmente, del artículo 142 del Tratado de la CEE y del artículo 8 del protocolo sobre los privilegios e inmunidades de las Comunidades Europeas, que se anexa al Tratado que establece un Consejo y una Comisión únicos de las Comunidades Europeas, a fin de estimar la compatibilidad con el Derecho comunitario de la exacción de impuestos por las autoridades fiscales nacionales, sobre las indemnizaciones de viaje y estancia hechas efectivas por el Parlamento Europeo a sus miembros.

Esta cuestión se planteó en el marco de un litigio enfrentando Rt. HON LORD BRUCE of DONINGTON —miembro del Parlamento Europeo designado por la Cámara de los Lores del Reino Unido del 30 de julio de 1975 hasta la elección del Parlamento por sufragio universal directo— al inspector fiscal encargado de establecer los requerimientos tributarios sobre la renta en el Reino Unido. El objeto de este litigio era un proyecto de gravamen sobre las indemnizaciones de viaje y estancia pagadas por el Parlamento Europeo a LORD BRUCE durante el año fiscal 1975/1976, para cubrir los gastos derivados de su participación en las reuniones y en los trabajos del Parlamento y de su organización, así como otros desplazamientos efectuados con fines parlamentarios.

En virtud de la reglamentación establecida al respecto, el Parlamento pagaba a sus miembros indemnizaciones de viaje y estancia calculadas a razón de un tanto kilométrico y de un tanto alzado por jornada con cargo al Presupuesto de la Comunidad. En tal reglamentación no se preveía que los miembros del Parlamento estuvieran obligados ante éste de justificar los gastos realmente efectuados.

Al considerarse que las indemnizaciones indicadas constituían unos ingresos como consecuencia de una función llevada a cabo por LORD BRUCE, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Impuestos sobre la Renta y Sociedades de 1970 del Reino Unido, el inspector fiscal giró liquidación, según la cual debían gravarse los ingresos de LORD BRUCE por estas indemnizaciones, deducción he-

cha de los gastos realmente realizados «de forma íntegra, exclusiva y necesaria para el ejercicio de tales funciones», al tiempo que correspondía la justificación de tales gastos a LORD BRUCE en virtud de la sección 189 (1) de la Ley de Impuestos sobre la Renta y Sociedades de 1970.

Los «Special Commissioners» encargados del recurso contra esta liquidación decidieron que las indemnizaciones en cuestión, según lo dispuesto en la legislación nacional sobre la materia, en principio, estaban sujetas al Impuesto sobre la Renta. Sin embargo, estimaron que la solución del litigio dependía de resolver la cuestión de si tales ingresos debían considerarse exentos del gravamen nacional correspondiente por aplicación del Derecho comunitario.

En su virtud, los «Special Commissioners» presentaron ante el Tribunal, a título prejudicial, una demanda de interpretación del Derecho comunitario. Sustancialmente, el objeto de esta demanda consistía en llegar a determinar si existe una norma dentro del Derecho comunitario que prohíba a los Estados miembros gravar cualquier parte de los gastos e indemnizaciones de viaje y estancia pagados con cargo a los fondos comunitarios a los miembros del Parlamento Europeo.

#### D) *Alegaciones de las partes*

Nos referimos a continuación a las alegaciones formuladas por las distintas partes interesadas ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades en relación al supuesto que nos ocupa.

##### 1. *Alegaciones de LORD BRUCE*

a) LORD BRUCE construye gran parte de la argumentación en defensa de su postura en el principio de soberanía del Parlamento en lo que se refiere a su ámbito interno y a cuestiones procedimentales.

Bajo el tronante concepto de soberanía del Parlamento se defiende la capacidad de la Asamblea Europea para dotarse a sí misma de los cauces y medios necesarios para lograr sus fines. Capacidad que requiere que en su núcleo, medios de los parlamen-

tarios y caminos procedimentales, no haya ingerencia de autoridad externa a la del Parlamento. Con referencia al aspecto concreto que nos ocupa alegó el interesado, según se lee en la sentencia de 15 de septiembre de 1981: «Tan sólo pertenece al Parlamento las decisiones atinentes al ejercicio correcto de las funciones de sus miembros y ninguna autoridad, ni comunitaria ni nacional, a excepción quizá del Tribunal de Cuentas, podría intervenir en esta materia para controlar los gastos pagados por el Parlamento a sus miembros».

b) La diversidad de los sistemas tributarios nacionales que podrían recaer en los distintos Diputados al Parlamento Europeo, podría dar lugar, en opinión de LORD BRUCE, a una discriminación entre parlamentarios según el Estado del que precedieran. «Admitir la exacción de los impuestos nacionales sobre las indemnizaciones en cuestión supondría crear una discriminación entre los miembros del Parlamento que proceden de distintos Estados miembros y a beneficiar a uno o varios Estados miembros de una manera desigual de los fondos comunitarios».

c) LORD BRUCE esgrimió argumentos que presumiblemente tuvieron que ser muy gratos al Tribunal de Justicia en su tarea de promotor de la plenitud de la Comunidad Europea por vía de la creación judicial del Derecho. Se refirió a la prohibición de establecer cualquier tipo de medida que suponga restricción de orden administrativo para el libre desplazamiento de los miembros del Parlamento y a la independencia de los órganos comunitarios con respecto a los de los Estados miembros. Lo hizo en los siguientes términos: «Apoya su tesis... sobre los privilegios e inmunidades de los que gozan las Comunidades en virtud del artículo 28, párrafo 1, del Tratado que crea un Consejo y una Comisión únicos y en virtud del protocolo sobre los privilegios e inmunidades anejo a este tratado, principalmente su artículo 8, apartado 1, que prohíbe toda restricción de orden administrativo o de cualquier otro al libre desplazamiento de los miembros de la Asamblea que viajen al lugar de las reuniones de la Asamblea o vuelven del mismo. El principio de independencia de las autoridades de los Estados miembros se opondría a que un miembro del Parlamento fuera obligado a la deducción de los gastos realmente efectuados, a rendir cuenta de ello a la administración de Hacienda o a probar que sus gastos

habrían sido necesarios y efectuados entera y exclusivamente en el ejercicio de sus funciones».

d) Por fin, LORD BRUCE defendió el carácter global y no específico de parte de las indemnizaciones percibidas por los parlamentarios europeos. «La obligación —dijo— de probar la necesidad de los gastos reales impondría a los miembros del Parlamento una carga administrativa considerable. Principalmente tendrían que convencer a las autoridades tributarias de la necesidad de cada parte de cada viaje efectuado y de cada elemento necesario para la subsistencia. Las autoridades tributarias podrían decidir de este modo que ciertos gastos, por ejemplo, los referidos a la compra de periódicos, revistas, libros, servicios de selección de información, etc., no son necesarios y, por tanto, no deducibles».

## 2. Alegaciones del Gobierno del Reino Unido

La argumentación principal esgrimida por el Gobierno del Reino Unido tiene que ver con la defensa de la soberanía de los Estados integrantes de la Comunidad para establecer y exigir impuestos a sus propios ciudadanos. Este principio permanecería incólume incluso frente a la capacidad de la Asamblea Europea de autoorganizarse o soberanía del Parlamento, como expresamente es llamada. Tras centrar el problema no en los gastos efectivamente demostrados y justificados sino en el sobrante que pudiere existir en favor del Diputado al Parlamento Europeo después de realizar aquéllos, señala: «Sería conforme con la importancia del derecho soberano de los Estados de exigir impuestos y con la práctica internacional invariable en el interior de la Comunidad y en otras organizaciones internacionales, la exigencia de que es necesaria una disposición expresa de una convención para crear una exención tributaria... La tributación de las indemnizaciones no atentaría contra la soberanía del Parlamento y no sometería las relaciones entre el Parlamento y sus miembros a un control de las autoridades fiscales nacionales... La necesidad práctica de conservar los justificativos de los gastos de viaje así como de otro tipo no constituiría una restricción al libre desplazamiento de los miembros del Parlamento..., pues ninguna autorización de las autoridades fiscales sería necesaria para un miembro del Parlamento Europeo y la parte de las indemnizaciones

que un parlamentario tuviere que gastar necesariamente en razón de sus funciones permanecería en todo caso exenta de impuestos».

### 3. *Alegaciones del Gobierno de la República francesa*

El Gobierno francés insistió en la defensa del poder tributario de los Estados miembros de la Comunidad, así como en diferenciar lo que es propiamente organización de las tareas del Parlamento y lo que constituye regulación de las materias tributarias. «El gobierno francés —arguyó— mantiene la opinión de que ninguna disposición del Derecho comunitario prohíbe a los Estados miembros establecer impuestos sobre las indemnizaciones en cuestión. Sostiene que el régimen fiscal aplicable a los ingresos de los miembros del Parlamento Europeo corresponde a la sola competencia legislativa de los Estados miembros ... El artículo 142 del Tratado de la Comunidad Económica Europea tendría por objeto la organización de los trabajos del Parlamento y no la regulación de las cuestiones fiscales».

### 4. *Alegaciones de la Comisión*

Este órgano comunitario reproduce muchas de las alegaciones anteriores y no precisamente en favor de un entendimiento que favorezca el papel y las competencias de la institución parlamentaria europea. «La Comisión sostiene la tesis según la cual los Estados miembros son libres de aplicar sus propias disposiciones en materia de tributación de las indemnizaciones debatidas. Pone de manifiesto el hecho de que el protocolo sobre privilegios e inmunidades, cuyas disposiciones son claras y precisas, no contiene ninguna exención tributaria en favor de los parlamentarios europeos... El artículo 142 del Tratado de la Comunidad Económica Europea no autorizaría al Parlamento a adoptar, mediante la alteración de su reglamento interior, disposiciones legislativas vinculantes para la Comunidad y para sus Estados miembros en el terreno impositivo... La tributación de las indemnizaciones no constituiría una restricción al libre desplazamiento en el sentido del artículo 8 del protocolo sobre los privilegios e inmunidades, más aun si no se debería el impuesto al Reino Unido más que en la parte que superase los gastos efectivamente realizados».

### 5. *Alegaciones del Parlamento Europeo*

El Parlamento Europeo señaló que: «Su competencia para dictar reglas acerca del pago de indemnizaciones se desprende de los artículos 142, apartado 1, del Tratado de la Comunidad Económica Europea, 112, apartado 1 del Tratado de la CECA y 25.1 de este mismo Tratado, que constituirían la expresión del principio de la independencia del Parlamento en materia de organización. Estas disposiciones no sólo abonarían el procedimiento en sentido estricto, sino también todo lo que es necesario para el funcionamiento de la institución. En virtud del artículo 5 del Tratado de la Comunidad Económica Europea, los Estados miembros estarían obligados a respetar esta independencia institucional. Las previsiones sobre el pago de indemnizaciones a los miembros del Parlamento son indispensables con el fin de que cada miembro pueda participar en las actividades parlamentarias sin incurrir en pérdidas económicas e independientemente de su lugar de residencia o de sus medios o ingresos. Es principio fundamental en el funcionamiento de las instituciones de una organización internacional, a diferencia de una conferencia internacional, el que aquéllas regulan por sí mismas los aspectos administrativos del mandato de sus miembros... Las sumas globales previstas en la reglamentación en cuestión se basan en el coste medio de los hoteles y restaurantes en los lugares en los que los parlamentarios deben asistir a las actividades parlamentarias y según tarifas de avión en primera clase. El principio de fijación de cantidades globales está justificado en las cargas administrativas excesivas y en los inconvenientes que un control individual de todos los gastos efectivos entrañaría para la institución y para sus miembros... En conclusión, el Parlamento Europeo manifiesta su opinión de que el pago de las indemnizaciones es necesario para el funcionamiento de la institución».

## III. ANÁLISIS DE LOS PUNTOS DEBATIDOS

A. *Los puntos debatidos de carácter general*1. *El frecuente reflejo del objetivo de la consecución de la Europa Unida en cuestiones concretas*

HOLLSTEIN se refirió en varias ocasiones a la Comunidad Económica Europea como a un barco en ruta (14). Los objetivos que se marcan en los primeros artículos del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea conforman las metas que ésta pretende alcanzar (15). Mas hasta llegar a ello, hay que dar pasos intermedios innúmeros. En cada uno de estos pasos luchan, entre otras, varias fuerzas contrapuestas. La que dirige a la Comunidad hacia su diseño integracionista definitivo y la que, fiel a la inercia o a los intereses nacionales, constituye un freno o una rémora a tales propósitos.

Por otra parte, el ordenamiento comunitario con más frecuencia que el nacional carece de normas concretas en las que subsumir los hechos de interés. A diferencia de lo que se afirma, no es un ordenamiento incompleto; lo que le caracteriza no es ser tal, sino sus particularidades para integrar los sólo aparentes vacíos. La ausencia de normas de detalle de manera más frecuente que en los ordenamientos nacionales y la tensión a la que la Constitución Europea somete a su ordenamiento jurídico, dan como fruto la importancia mayúscula que los principios constitucionales alcanzan en este terreno (16). No se debe olvidar, además, que la integración económica es una de las metas de la Constitución Europea, de ahí

---

(14) Vid. en *Treinta años...*, página 7.

(15) Para G. ISAAC, *Manual de Derecho Comunitario*, Ariel, Barcelona, 1985, página 185 y siguientes, se pueden distinguir cuatro tipos de disposiciones en los Tratados constitutivos. «En primer lugar —añade— el preámbulo y los primeros artículos de los Tratados, que establecen los objetivos de las Comunidades tanto inmediatos como el más lejano de alcanzar la integración política a largo plazo y los medios para lograrlo.»

(16) Como señala G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS, *El Derecho Comunitario Europeo*, capítulo LXIX de Instituciones de Derecho Internacional Público, de M. DÍEZ DE VELASCO, tomo II, Tecnos, Madrid, 1984, página 359: «Los principios generales desempeñan una importante función en el Derecho aplicado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades europeas.»

que los principios constitucionales referidos al campo económico y, por tanto, los constitucional-financieros revistan una gran significación dentro del sistema de fuentes del Derecho Comunitario.

No poca relación guarda con todo lo anterior que el Tribunal de Justicia de la Comunidad, que tan a menudo tiene que recurrir a los principios aludidos para integrar en su verdadero sentido el ordenamiento comunitario, haya desempeñado tan frecuentemente el papel de motor de la Comunidad hacia sus metas finales, ya que éstas se encuentran reflejadas en los propios principios.

En el caso que resolvió la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de septiembre de 1981, se traduce con claridad lo indicado.

La contraposición fuerzas impulsoras-fuerzas retardatorias de la Comunidad integrada salta a la luz con un simple vistazo sobre la sentencia comentada. Es cierto que, como veremos más adelante, la tensión se traduce en términos jurídicos en el choque de dos principios constitucional-comunitarios, en torno a los cuales se sustancia el debate que culmina en la sentencia. Mas en el fondo del enfrentamiento de estos dos principios se encuentra la tensión aludida. Tanto el Gobierno de Gran Bretaña, como el de Francia, como, incluso, la propia Comisión actúan en este supuesto como freno y tamiz de la fuerza expansiva de la integración europea, que, para referirnos al presente caso, se refleja en la necesidad de dotar a las instituciones comunitarias de instrumentos que permitan su subsistencia al margen de la actuación de los Estados miembros. Por el contrario, se mueven en pro de la fuerza expansiva de la integración comunitaria el Parlamento Europeo y el parlamentario en relación al cual se suscita la cuestión.

El Tribunal de Justicia, como, por otra parte, cabía esperar si recordamos su trayectoria, se inclina por la postura que favorece a las instituciones comunitarias y que, una vez más, labora en favor de la integración europea. En suma, como se analizará con más detalle, se inclina por las tesis del Parlamento Europeo. En efecto, reconoce paladinamente que: «Interesa tener en cuenta en primer lugar que el reembolso de los gastos de viaje y de estancia, efectuados por los parlamentarios en el ejercicio de su mandato, es una medida de organización interna destinada a asegurar el buen funcionamiento interno de la institución».

## 2. *El juego de los principios constitucional-comunitarios*

Como señaló el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en su importante sentencia de 15 de julio de 1964, en el asunto Costa/ENEL: «A diferencia de los Tratados internacionales ordinarios, el Tratado de la Comunidad Económica Europea ha instituido un ordenamiento propio, integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros desde la entrada en vigor del Tratado y que se impone a sus jurisdicciones». La emergencia del ordenamiento comunitario da lugar, en primer término y entre otras muchas consecuencias a la necesidad de que el ordenamiento interno conviva con el comunitario. Para el Tribunal de Justicia en el caso precitado: «Esta integración en el Derecho de cada país miembro de disposiciones que provienen de fuente comunitaria, y con carácter general los propios términos y espíritu del Tratado, tienen por corolario la imposibilidad para los Estados miembros de hacer prevalecer contra un ordenamiento jurídico aceptado por ellos sobre una base de reciprocidad, una medida unilateral ulterior que no se le pueda oponer ... la transferencia operada por los Estados de su ordenamiento jurídico interno en favor del comunitario, de los derechos y obligaciones correspondientes a las disposiciones del Tratado, implica, pues, una limitación definitiva de sus derechos soberanos contra lo que no puede prevalecer un acto unilateral ulterior incompatible con la noción de Comunidad».

Es fundamental en el proceso de integración comunitaria lo que la sentencia Costa/ENEL llama «transferencia operada por los Estados de su ordenamiento jurídico interno en favor del comunitario», lo que equivale a «una limitación definitiva de sus derechos soberanos». Por contrapartida, es consustancial al proceso que comentamos el principio de que los Estados miembros conservan sus derechos soberanos en las materias en las que no se haya producido la transferencia del ordenamiento interno al comunitario. Las representaciones de Gran Bretaña, Francia y la propia Comisión esgrimieron que la facultad de los Gobiernos nacionales de establecer tributos en su marco territorial permanecía inalterada, alegación correcta pues no ha sido objeto de transferencia. Extremo que, no sin cierta desgana, es reconocido en el apartado doce de las consideraciones de la sentencia a la que nos referimos, cuando estima que: «En ausencia de toda disposición

que prevea una exención fiscal en favor de los integrantes del Parlamento Europeo los Estados miembros tienen, en el estado actual del Derecho comunitario, el derecho de exigir eventuales ingresos de los parlamentarios por el ejercicio de su mandato. No se puede considerar, desde ese momento, que todo pago efectuado por el Parlamento a sus miembros a cargo de fondos comunitarios quede por esta circunstancia exento de impuestos nacionales».

Pero la incorporación al proceso europeo no implica únicamente que los Estados miembros sufran una limitación en sus derechos soberanos en aquellas materias que hayan sido objeto de transferencia en favor del ordenamiento comunitario. En la nada fácil coexistencia del ordenamiento nacional con el comunitario, es importante tener en cuenta que los principios de aquél tienen que convivir, coexistir, con los de éste, y en esa convivencia, y nos referimos ahora a materias que no hayan sido objeto de transferencia, los derechos y competencias de los Estados nacionales pueden sufrir limitaciones y cortapisas impuestas por la vecindad de lo jurídico-comunitario. De este modo, los principios nacionales pueden estar sujetos a lo que podemos llamar recomposición de sus contornos naturales; estos contornos no están ya sólo delimitados por otros principios existentes dentro del ordenamiento nacional, sino, además, por los que proceden de otro supranacional, sometido a una permanente tensión expansiva como es el comunitario.

### 3. *Su presencia en el supuesto debatido. El principio de autonomía del Parlamento Europeo*

Esta situación jurídica sucintamente descrita ha jugado un importante papel en el desenlace de la cuestión prejudicial sometida en su día al Tribunal de Justicia y resuelta por la sentencia de 15 de febrero de 1981. El órgano jurisdiccional de Luxemburgo, después de sentar en su considerando número trece el principio de subsistencia, en el actual grado de desarrollo del Derecho comunitario, del poder tributario de los Estados nacionales, no se para ahí, sino que, al hilo de la tendencia protectora y expansiva de las instituciones comunitarias tan querida para el Alto Tribunal, contrapone este principio o otros precedentes del ordenamiento comunitario. En efecto, tras reconocer el poder tributario nacional, señala que: «El Derecho comunitario impone, sin embargo, a los Estados miem-

bros límites que éstos deben respetar a la hora de establecer reglas de tributación para los parlamentarios». En otras palabras, a pesar de la facultad de los Estados nacionales de establecer tributos, materia que no ha sido objeto de transferencia al ámbito comunitario, el Derecho comunitario, entre otros cauces a través de sus principios constitucionales, impone limitaciones a los Estados miembros, fruto de la necesaria coexistencia de los dos ordenamientos y de su mutua delimitación. En el supuesto concreto del régimen fiscal de los Diputados al Parlamento Europeo «estos límites —según el Tribunal de Justicia— se derivan principalmente del artículo 5 del Tratado de la Comunidad Económica Europea, en virtud del cual los Estados miembros tienen la obligación de facilitar a la Comunidad el desarrollo de su misión y de abstenerse de todas las medidas susceptibles de poner en peligro los fines del Tratado. Esta obligación comprende el deber de no tomar medidas susceptibles de entorpecer el funcionamiento interno de las instituciones de la Comunidad. Además, el artículo 8, apartado 1 del protocolo sobre los privilegios e inmunidades prohíbe a los Estados miembros crear, entre otras, por sus prácticas en materia tributaria, restricciones administrativas a la libertad de desplazamiento de los integrantes del Parlamento».

En la construcción del principio comunitario que limita el derecho de los Estados soberanos a establecer tributos sobre sus nacionales, el Tribunal de Justicia sigue un método inductivo. Parte, al amparo del artículo 5 del Tratado, de la obligación de los Estados miembros de facilitar a la Comunidad la realización de sus objetivos; y, por otra parte, al abrigo del artículo 8, apartado 1 del protocolo sobre privilegios e inmunidades, de la prohibición para los Estados nacionales de crear restricciones administrativas a la libertad de desplazamiento de los miembros del Parlamento. Con la mirada puesta específicamente en la institución parlamentaria, dice el Tribunal: «Es necesario que cada miembro del Parlamento pueda en todo momento, independientemente del lugar de su domicilio o de su circunscripción y de los medios económicos de los que el mismo disponga, participar en todas las reuniones y trabajos del Parlamento y de sus órganos sin que esto le acarree pérdidas económicas»: Más adelante añade respecto a la libertad de desplazamiento: «En la medida en la que el impuesto nacional sobre las indemnizaciones percibidas por un miembro del Parla-

mento afectase a la totalidad de las cantidades percibidas, comprendida la parte que es realmente necesaria para cubrir los gastos reales, crearía un obstáculo financiero para el desplazamiento de los miembros del Parlamento a los que incumbiría entonces soportar personalmente una parte de los gastos de sus desplazamientos».

Todas estas consideraciones que de lo general desembocan en lo particular conducen al Tribunal de Justicia a la formulación de un principio comunitario sustancial, cuya presencia limita de por sí, debido a la necesidad de coexistencia, los principios de los ordenamientos nacionales. Nos referimos a lo que podría llamarse principio de subsistencia de las instituciones comunitarias, que se traduce en la determinación de un ámbito jurídico protegido que salvaguarde la supervivencia de las instituciones comunitarias; tiene reflejo este principio particularmente en el terreno económico; la institución comunitaria ha de contar con las garantías suficientes para poder funcionar. De lo anterior hallamos traducción en las siguientes afirmaciones del Tribunal de Justicia: «Conviene, en primer lugar, tener en cuenta que el reembolso de los gastos de viaje y de estancia, que hayan tenido los miembros del Parlamento Europeo en el ejercicio de su mandato, es una medida de organización interna destinada a asegurar el buen funcionamiento de la institución». En el caso del Parlamento Europeo, pues, el reembolso de los gastos de sus miembros entra dentro del principio de subsistencia de la institución, el cual, a su vez, conduce a que tal reembolso tenga que ser considerado como medida de organización interna, imprescindible para la existencia como tal de la Asamblea Europea.

Sin embargo, con la proclamación de este principio, no resuelve de por sí el problema que se suscita. En el supuesto planteado ninguna de las partes interesadas ponía en duda que los gastos realmente necesarios se dedujeran de la base imponible de los tributos nacionales que gravasen la renta de los parlamentarios europeos. Lo que se discutía era la validez del sistema de justificación a tanto alzado instaurado por el propio Parlamento y la tributación de un excedente eventual que pudiera producirse con respecto a los gastos necesarios debidamente justificados de un modo específico y detallado. Así lo dejó bien claro el Reino Unido en sus

alegaciones como primer punto donde quedase claramente delimitado el objeto de la controversia.

El problema ahora reside en precisar el alcance que el principio de subsistencia de la institución comunitaria tiene con respecto al Parlamento Europeo. No cabe duda que las exigencias de la supervivencia de un órgano comunitario variarán según la naturaleza, funciones y significado del ordenamiento de que se trate. La pregunta a la que habría que responder en relación a esta materia es la siguiente: ¿El principio de subsistencia de los órganos comunitarios se conforma, en el caso del Parlamento Europeo, con el reconocimiento por los Estados nacionales de la deducción en la base del Impuesto sobre la Renta correspondiente de los gastos de viaje y estancia singularmente justificados de los Diputados al Parlamento Europeo o, por el contrario, precisa un paso más, consistente en la admisión de la justificación a tanto alzado?

El principio de subsistencia de la institución comunitaria cobra, si nos referimos al Parlamento Europeo, una notable fuerza. Institución llamada a colmar el llamado déficit democrático de la Comunidad Económica Europea, al que ya hemos aludido, la Asamblea Europea ha alcanzado una fuerza renovada tras las elecciones por sufragio universal directo de 1970, merced a la entronización definitiva en su seno de la legitimidad democrática. Dado el papel que le toca desempeñar, su subsistencia no sólo debe garantizarse frente a los Estados nacionales, sino también frente a otros órganos comunitarios reacios a su fortalecimiento y encumbramiento funcional dentro de la organización comunitaria.

La garantía de la subsistencia del Parlamento Europeo reclama, por tanto, que, frente a los Estados nacionales y hasta frente a las restantes instituciones comunitarias, aquél tenga plena capacidad de decisión acerca de los medios materiales que precisa para llevar a cabo su tarea, así como del tratamiento que haya que darles, incluso por los Estados nacionales y a efectos fiscales. El principio de subsistencia desemboca así en el de autonomía, tan característico de toda institución parlamentaria. Esta autonomía ampara que el Parlamento Europeo, y como medida de organización interna atinente a los medios materiales de los parlamentarios, opte por un sistema de justificación de gastos a tanto alzado, lo cual ha de

tener su repercusión en el ámbito tributario nacional y puede redundar a la postre en una limitación al poder tributario de los Estados miembros.

Esta línea de razonamiento es la que ha servido al Tribunal de Justicia para afirmar que: »Pertenece al Parlamento la decisión sobre cuáles son las actividades y los desplazamientos necesarios o útiles de un parlamentario en el ejercicio de sus funciones y cuáles son los gastos necesarios o útiles. La autonomía reconocida en este sentido al Parlamento en interés de su buen funcionamiento, implica igualmente la competencia de efectuar el reembolso de los gastos de viaje y estancia de sus miembros no sobre la presentación de documentos justificativos para cada gasto, sino sobre la base de un sistema a tanto alzado.

El principio de subsistencia de toda institución comunitaria se traduce en el Parlamento Europeo en el de autonomía, que comprende la determinación del sistema de justificación de los gastos de viaje y estancia de los parlamentarios europeos, extremo que se ha hecho en favor del consistente en un tanto alzado. En la práctica, aunque permanece incólume en teoría el principio de que el Estado nacional puede someter a tributación a sus nacionales sin que en este punto haya mediado transferencia de poder soberano en favor de la Comunidad, esta forma de entender por el Tribunal de Justicia, lo que hemos llamado principio de subsistencia de la institución parlamentaria, se traduce en limitaciones al poder tributario nacional, que, como fruto de la necesaria coexistencia de los dos principios aludidos, tiene que ceder ante el alcance que el Tribunal da a la autonomía del Parlamento en este punto. Así lo dice bien claro la sentencia de continua mención: «Se deduce de lo anterior que las autoridades nacionales están obligadas a respetar la decisión tomada por el Parlamento Europeo de reembolsar a sus miembros a tanto alzado los gastos de viaje y de estancia. El control ejercido en este terreno por las autoridades fiscales nacionales, como el que resulta de la legislación del Reino Unido, constituiría una intervención en el funcionamiento interno del Parlamento, con la consecuencia de que la apreciación de las autoridades nacionales sobre el sistema de indemnización sustituiría a la del Parlamento en el ejercicio de sus competencias. Sería, por tanto, suscep-

tible de obstaculizar la eficacia de la acción del Parlamento e incompatible con la autonomía de éste».

El Tribunal de Justicia admite el sistema de justificación de gastos a tanto alzado, al abrigo de consideraciones generales dimanantes del principio de subsistencia de toda institución comunitaria en general y del de autonomía del Parlamento en particular. Pero, al mismo tiempo, acude a consideraciones particulares que justifican que los principios comentados se entiendan con el alcance indicado; «la elección de este sistema —señala el órgano jurisdiccional— resulta, como el Parlamento lo ha expuesto en sus contestaciones a las preguntas planteadas por el Tribunal de la preocupación por reducir los gastos y las cargas administrativas inherentes a un sistema que entraña la comprobación de cada gasto individual y des-cansa, pues, en una buena administración». En suma, para el Tribunal de Luxemburgo, la conclusión favorable a las tesis del Parlamento europeo a la que llega no se apoya únicamente en un entendimiento general del principio de autonomía, sino también en datos concretos que justifican el alcance que el Parlamento dio a su autonomía.

Los principios constitucionales, y los comunitarios como cualesquiera otros, tienen unos contornos naturales, procedentes, entre otros extremos, de la necesaria coexistencia con otros principios, así como de su propia naturaleza y alcance, que no pueden ser sobrepasados en su aplicación o delimitación de su alcance. El Tribunal no es ajeno a ello, habla de «los límites razonables» al reembolso de los gastos de viaje y estancia. El principio de autonomía acoge dentro de sus contornos al sistema de justificación a tanto alzado, por el cual ha optado el Parlamento Europeo con apoyo en datos suficientes a juicio del Tribunal. Mas los contornos naturales de este principio están formados por las exigencias que emanan de que las cantidades que entregue el Parlamento a sus miembros por gastos de viaje y estancia constituyan un auténtico reembolso y no una remuneración encubierta. Si esto llegara a ocurrir, el principio de autonomía dejaría de amparar tal situación, toda vez que se habrían sobrepasado lo que hemos llamado sus contornos naturales. Al margen tal situación del abrigo del principio de autonomía, entraría en juego el principio de garantizar a los Estados nacionales el poder tributario sobre extremos atinentes a sus nacionales.

«En la medida —afirma al respecto el Tribunal— en la que el montante a tanto alzado de las indemnizaciones fuera excesivo o, en realidad, se tratara en parte de una remuneración disfrazada y no de un reembolso de los gastos, los Estados miembros estarían en su derecho de someter tal remuneración al impuesto nacional sobre la renta.» El Tribunal de Justicia ha diseñado, por tanto, los límites dentro de los cuales se puede desenvolver el principio de autonomía del Parlamento Europeo en este punto. Si se sobrepasa tales límites, entra en juego el principio que garantiza el poder tributario de los Estados nacionales.

Recapitulemos. La cuestión suscitada ante el Tribunal de Justicia consistía en saber si el Derecho comunitario prohibía o no someter a tributación las cantidades pagadas a tanto alzado por el Parlamento Europeo a sus miembros en concepto de gastos de viaje y estancia. La decisión del órgano jurisdiccional es de prohibición; mas, como se ha visto, siempre que el pago de las cantidades citadas, el que lleva el principio de autonomía del Parlamento, no supere los límites razonables. En palabras del Tribunal de Justicia: «Procede contestar a la pregunta planteada por el "Special Commissioner" que el Derecho Comunitario prohíbe que sean sometidos al impuesto nacional las sumas pagadas, a tanto alzado, por el Parlamento Europeo a sus miembros y que se imputan a los fondos europeos en concepto de reembolso de los gastos de viaje y estancia». Hasta aquí la decisión, apoyada en el principio de autonomía del Parlamento que se deriva del de subsistencia de toda institución comunitaria, cuyo entendimiento, tal como lo expresa el Tribunal, está justificado en este caso por las razones que conocemos. Ahora bien, al órgano jurisdiccional de Luxemburgo le preocupa establecer los límites, los contornos naturales de los resultados a los que lleva el principio de autonomía en este supuesto. Por eso, a las afirmaciones prohibitivas que recogíamos líneas atrás, añade una mención de tales fronteras, cuando matiza lo dicho en los siguientes términos: «A menos que se haya establecido, con arreglo al Derecho comunitario, que este reembolso a tanto alzado constituya parte de una remuneración».

Para acabar ya, conviene acentuar que ante el Tribunal de Justicia no se ha planteado el problema de que lo destinado a reembolso sea excesivo. La determinación de estas cantidades es una

prolongación más del principio de autonomía que corresponde al Parlamento. El Tribunal, al no someterse en este momento lo correcto o no de tal determinación, no se ha pronunciado al respecto, aunque con relación a este punto sienta dos afirmaciones importantes: la competencia de fijar las cantidades por el Parlamento Europeo con arreglo al Derecho comunitario y la posibilidad de que esta cuestión se pueda plantear ante el Tribunal, ya que en la sentencia que se comenta no se ha abordado específicamente. El Tribunal estima en concreto que: «La apreciación del carácter eventualmente excesivo de las cantidades globales fijadas por el Parlamento —cuestión que se suscita solamente en el marco del Derecho comunitario— no ha sido, sin embargo, planteada por la jurisdicción, ante la cual no se ha pretendido que las indemnizaciones hubieran sido fijadas en su momento en una cantidad irrazonablemente elevada».

B) *Los puntos debatidos de carácter particular.*

1. *Explicación introductoria*

Se trata en este apartado de examinar las distintas percepciones que, de conformidad con lo que decíamos en las líneas iniciales, reciben hoy los parlamentarios europeos para deducir así las consecuencias tributarias oportunas, a la vista de la sentencia del Tribunal de Justicia de continua mención.

Debe observarse que la sentencia hablaba de gastos de viaje y de estancia, y dentro de esta mención genérica hay que incluir las diferentes asignaciones que el Parlamento Europeo establece en favor de sus miembros en el presente.

2. *Indemnización por gastos de desplazamiento para reuniones oficiales en el marco de la actividad parlamentaria*

Este tipo de indemnización encaja con toda claridad dentro de la doctrina que sienta la sentencia del Tribunal de Justicia y, en particular, dentro de lo que denomina gastos de viaje, ya que nos encontramos ante sumas pagadas con carácter de tanto alzado por el Parlamento Europeo a sus miembros con cargo a fondos comunitarios en concepto de indemnización por gastos de viaje.

A la luz de la sentencia, estas cantidades abonadas globalmente deben quedar al margen de la tributación nacional. No obstante, podría ser, en su caso, que no lo ha sido en el presente, discutible si la cantidad que por tal concepto indemnizatorio fija el Parlamento Europeo es razonable, por no representar un sueldo encubierto, o no, por representarlo en parte.

3. *Indemnización percibida por los parlamentarios con ocasión de desplazamientos efectuados en ejercicio de su mandato entre los Estados miembros*

Aquí nos hallamos ante una indemnización específica, toda vez que, recuérdese, los pagos se hacen contra la presentación de los billetes justificativos del viaje.

Creemos que admitir este tipo de indemnizaciones para los ordenamientos tributarios nacionales no ofrecería dudas, dada su configuración, ni a las posturas más acérrimamente contrarias a la decisión que por fin adoptó el Tribunal de Justicia con ocasión del problema que abordamos.

En realidad, no se planteó ante el Tribunal de Justicia cuestión alguna acerca de indemnizaciones de justificación al detalle, por lo que éstas quedaron al margen de la parte dispositiva de la sentencia, que sólo alude a sumas pagadas a tanto alzado.

4. *Indemnización por día de trabajo o por estancia*

Cabe señalar con respecto a este tipo de indemnización lo mismo que indicábamos en punto a las que se abonan por gastos de desplazamiento para reuniones oficiales en el marco de la actividad parlamentaria, ya que, incluso, están ligadas una y otra percepción.

Esta indemnización, por otro lado, cabría incluirla dentro de las referencias del Tribunal de Justicia a los gastos de estancia.

5. *Indemnización por gastos generales derivados de su actividad parlamentaria y no cubiertos por otras indemnizaciones*

En realidad, la doctrina jurisprudencial no se refiere a este tipo de indemnización, ya que habla de reembolso de gastos de viaje y es-

tancia solamente, en la que sólo muy parcialmente se puede incluir la presente, toda vez que cubre, además de los gastos de viajes y accesorios, en su país de origen, los de despacho, teléfono, correo, etcétera.

De todas las maneras, podría aplicarse a la parte de esta indemnización que cubre gastos que no son de desplazamiento la doctrina del Tribunal de Justicia por vía analógica, ya que nos encontramos ante cantidades pagadas a tanto alzado por el Parlamento Europeo a sus miembros y en concepto de reembolso con motivo de gastos considerados por la institución parlamentaria como necesarios para el cumplimiento de sus fines.

6. *Indemnización destinada a cubrir los gastos de secretaría o resultantes de la contratación o utilización de los servicios de uno o varios ayudantes*

Sobre este tipo de indemnización no se suscita duda en el caso de que se haga de ella un uso correcto y no picaresco. Las cantidades que abona el Parlamento Europeo van a parar a manos de terceros, aunque pueda serlo a través del propio parlamentario; se trata, por otro lado, de una indemnización específica y no global, pues precisa para su abono la presentación, debidamente formalizado por las partes, del contrato correspondiente, así como de una copia del mismo.

El problema que zanjó el Tribunal de Justicia no se refería a este género de indemnización, por lo que quedó también al margen de su decisión. No ofrece dudas que la determinación de lo que es necesario para el desarrollo de la actividad parlamentaria corresponde al propio Parlamento Europeo, al amparo del principio de autonomía, y que éste ha estimado así los gastos a los que atiende la indemnización analizada. Como, por otro lado, estamos ante entrega de cantidades previa justificación de que van a parar a manos de terceros, no se pueden suscitar con respecto a ella las dudas conocidas en punto a las indemnizaciones a tanto alzado por viaje y estancia, que aclaró la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de septiembre de 1981.

A nadie se le escapa, sin embargo, la picaresca que puede haber

en derredor de esta clase de indemnizaciones. Sin entrar en detalles, si, por el camino que fuera, parte de aquélla fuera a parar a manos del diputado al Parlamento Europeo, además de lo reprobable que sería moralmente y lo no menos reprobable y sancionable que sería política y laboralmente, estaríamos ante rendimiento gravable para el parlamentario, ya que en ningún caso lo así percibido lo sería a título indemnizatorio alguno.

#### IV. LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE 15 DE SEPTIEMBRE DE 1981

##### A) *Consideraciones generales sobre los efectos de las sentencias del Tribunal de Justicia*

Como escribe MANGAS MARTÍN: «Las relaciones entre Derecho Comunitario y Derecho interno hay que situarlas en esa línea que parte de la autonomía del ordenamiento comunitario, del principio de atribución de competencias y de la colaboración o complementariedad funcional de los dos ordenamientos» (17). Recordemos, por otro lado, las ya clásicas afirmaciones de la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 15 de julio de 1964, en el asunto Costa/ENEL, consistentes en que el Tratado constitutivo de la Comunidad, a diferencia de los tratados internacionales clásicos, ha establecido un ordenamiento jurídico propio integrado, además, en el sistema jurídico de los Estados miembros y que como tal se impone a sus jurisdicciones.

Al hilo de esto, y como escribe SILVA DE LAPUERTA: «El Tribunal de Justicia comunitario no es una verdadera jurisdicción internacional. Se encuentra situado en un orden jurídico propio integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros y puede, a este título, ser calificado de segunda jurisdicción, yuxtapuesta a la de los Estados miembros. Sus decisiones, por tanto, no pueden ser consideradas como decisiones de tribunales extranjeros y producen sobre el territorio de los Estados miembros los mismos efectos que las sentencias de los tribunales nacionales (18). Esta afir-

(17) A. MANGAS MARTÍN, *Derecho...*, página 85.

(18) R. SILVA DE LAPUERTA, *El procedimiento ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, «La Ley», Madrid, 1986, página 268.

mación, admisible como de carácter general, precisa de ciertas matizaciones, que las haremos con la vista puesta en la sentencia del Tribunal de Justicia de frecuente mención.

B) *Los efectos de las sentencias con motivo de recurso prejudicial de carácter interpretativo*

Sabido es que el recurso prejudicial puede ser de validez y de interpretación (19). El resuelto por la sentencia de 15 de septiembre de 1981 puede considerarse como de interpretación con respecto a los artículos 5 del Tratado y 8.1 del Protocolo sobre los privilegios e inmunidades de las Comunidades Europeas.

Nos interesa particularmente analizar los efectos de cosa juzgada que puede entrañar la sentencia que precitábamos. Este análisis debe hacerse desde dos campos, el jurisprudencial y el doctrinal, ante la ausencia de norma concreta que formule con claridad tales efectos.

1. Con la mirada puesta en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de Luxemburgo, los efectos de las sentencias dictadas en recurso prejudicial de interpretación son los siguientes (20):

---

(19) Sobre el particular, entre otros, vid. a R. SILVA DE LAPUERTA, *El procedimiento...*, página 282 y siguientes; R. DÍEZ DE VELASCO, *El Tribunal de Justicia...*; M. PASTOR LÓPEZ, *La cuestión prejudicial del artículo 177 del Tratado C.E.E. y su conexión con nuestro ordenamiento procesal*, «Justicia 83», página 519 y siguientes; A. ASTOLFI, *La procedure suivie l'article 177 du traité CEE*, «Sociale Economische Wetgering», 1965, página 449 y siguientes G. BEBR, *Developments of judicial control of the European Communities*, La Haya, 1981; A. VAN HOUTTE, *La procedure*, «Cahiers de Droit Européen», 1983, número 1; J.V. LOUIS, *Los efectos de las sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, «Revista de Instituciones Europeas», 1983, número 1, página 9 y siguientes; M. PASTOR LÓPEZ, *El incidente prejudicial del Derecho comunitario europeo*, «Revista General de Derecho», número 499, 1986; D. RUIZ-JARABO COLOMER, *El proceso prejudicial del artículo 177 del Tratado CEE*, «Actualidad Administrativa», números 20 y 21, 1986 y A. TOLEDANO LAREDO, *El recurso prejudicial del Tribunal de Justicia en el marco de los Tratados CEE y CECA*, «Revista Jurídica de Cataluña», número 2, 1986.

(20) Vid., entre otros, sentencia Milh-Fett-und Eierkontor V. Hauptzollant Saarbrucken de 24 de junio de 1969 (29/68, Recueil XV, página 165); sentencia

a) La sentencia de interpretación obliga tanto a la jurisdicción que sometió la cuestión al Tribunal, como a las restantes que se ocupan del litigio que la dio lugar.

b) Los tribunales nacionales que suscitaron el recurso prejudicial como los que abordan el mismo problema, pueden formular nuevas cuestiones al Tribunal de Justicia en demanda de mayor información o de aclaraciones.

c) Los efectos de la sentencia interpretativa se extienden hacia el futuro. Las jurisdicciones nacionales que en lo venidero traten la cuestión pueden atenerse a lo que haya dispuesto el Tribunal de Justicia, aunque esto no les priva del derecho que tienen de plantear nuevamente recursos prejudiciales con el mismo objeto. Esto trae como consecuencia que, como ha señalado el Tribunal comunitario en su sentencia de 6 de octubre de 1982, 283/81, C.I.L.F.I.F./Ministerio de Sanidad de la República de Italia, una de las excepciones a la obligación que tiene el órgano nacional de plantear el recurso prejudicial consiste en que la disposición comunitaria haya sido ya objeto de interpretación por el propio Tribunal de Justicia. Sin embargo, si a pesar de la identidad del objeto la jurisdicción nacional decide reenviar la cuestión al órgano jurisdiccional comunitario, de conformidad con la doctrina sentada en el asunto DA COSTA (sentencia números 28 a 30/62), el Tribunal no declara la inadmisibilidad de la demanda; por el contrario, reafirma su obligación de pronunciarse, aunque sí advierte que no se dan cita en el caso nuevos hechos o que existe identidad material, se remite a la sentencia anterior y declara que no hay caso para nueva interpretación.

2. La doctrina se ha ocupado también de encajar en categorías los efectos de las sentencias dictadas en recursos prejudiciales de interpretación. Tres son las doctrinas más importantes: la de la cosa juzgada, la del precedente y la de la ley interpretativa. Sin embargo, interesa más para nuestro estudio las conclusiones a las que ha llegado la jurisprudencia comunitaria en este punto, por lo que baste una simple reseña de tales doctrinas (21).

---

Benedetti, de 3 de febrero de 1977, (52/76, Recueil, 1977, páginas 181-182); sentencia Dejeune II, de 8 de abril de 1976 (43/75, Recueil, 1976, página 455).

(21) Para más detalle sobre doctrinas y autores puede consultarse a R. SILVA DE LAPUERTA, *El procedimiento...*, página 284 y siguientes.

C) *Los efectos de la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 15 de septiembre de 1981 en el ordenamiento tributario español*

La sentencia interpretativa del Tribunal de Justicia de 15 de septiembre de 1981 dispone con claridad que el Derecho comunitario prohíbe someter al impuesto nacional las cantidades pagadas por el Parlamento Europeo a sus miembros en concepto de reembolso por gastos de viaje y estancia.

Desde el punto de vista del ordenamiento nacional, las cantidades percibidas por los Diputados españoles al Parlamento Europeo constituyen rendimientos de trabajo, ya que, con la mirada puesta en el artículo 14.1 de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de 8 de septiembre de 1978, nos encontramos ante contraprestaciones derivadas del trabajo personal. Incluso las referidas cantidades podrían tener encaje en la letra e), del apartado 2 del precepto preindicado, cuando incluye en particular entre los rendimientos a las dietas y asignaciones para gastos de viaje, excepto los de locomoción y los normales de manutención y estancia en establecimientos de hostelería (22).

Sentado lo anterior, la decisión del Tribunal de Justicia comunitario de que el impuesto nacional no puede ser exigido sobre las cantidades a las que nos referimos continuamente, debe articularse en nuestro ordenamiento mediante la técnica de los gastos necesarios para la obtención del rendimiento. En efecto, con arreglo al artículo 14.3 de la Ley de 1978: «De los rendimientos a que se refiere este artículo —entre los que se encuentran las dietas y asignaciones por gastos de viaje— se deducirán los gastos pertinentes enumerados en el artículo diecinueve de esta Ley», este precepto señala que para la determinación de los rendimientos netos se deducirán de los íntegros los gastos necesarios para su obtención. Este planteamiento, acorde con la técnica sobre la que se construye en nuestro ordenamiento el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, cuadra con la idea que bulle a lo largo de la sentencia del Tribunal de Justicia comunitario, consistente en que las can-

---

(22) La Orden ministerial de 26 de junio de 1985 procede a la revisión de las cuantías de las dietas y gastos de viaje en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

tidades entregadas a los Diputados europeos en concepto de gastos de viaje y estancia son necesarios para el funcionamiento del Parlamento Europeo y, por consecuencia, igualmente para el desarrollo de la actividad parlamentaria.

¿La Administración tributaria española está vinculada por la jurisprudencia comunitaria? La respuesta debe ser afirmativa. Recordemos la jurisprudencia trazada líneas atrás, cuando estudiamos los efectos de las sentencias dictadas en recursos prejudiciales de carácter interpretativo. La decisión no sólo vincula a la jurisdicción nacional que suscita el caso, sino, además de a otras que lo traten en ese momento, a las que lo hagan en el futuro. Sin embargo, esto no excluye el derecho de la jurisdicción nacional española, entendido este concepto en el sentido amplio en que lo ha hecho la jurisprudencia comunitaria (23), a suscitar de nuevo este problema ante el Tribunal de Justicia. Ahora bien, si se suscita en los mismos términos que los hasta ahora abordados, la respuesta de aquél seguramente sería, según doctrina que se citó también, la de remisión a la sentencia anterior que resolvía el problema, es decir, a la de 15 de septiembre de 1981.

El propio Tribunal de Justicia plantea la única vía por la que el problema podría plantearse con otro cariz, toda vez que se someterían al juicio del órgano jurisdiccional comunitario nuevos hechos. Se trataría —recuérdese— de que una jurisdicción nacional, como podría ser la española, suscitase ante el Tribunal de Justicia lo excesivo de los reembolsos efectuados en favor de los Diputados al Parlamento Europeo, lo cual daría lugar a una retribución encubierta. La fijación de las cantidades reembolsadas corresponde al Parlamento, en ejercicio de su autonomía, mas ello no impide que tal proceder pueda ser fiscalizado por el Tribunal de Justicia a los efectos de conocer si la entrega de tales cantidades corresponde verdaderamente a un reembolso global o lo excede. En caso de pronunciamiento favorable a esto último, tal exceso no sería considerable como gasto necesario.

---

(23) Para precisar este concepto pueden consultarse, entre otros, a J. L. GARCÍA-ORIO ZABALA DE LA MAZA y J. R. PÉREZ APARICIO, *El recurso prejudicial de interpretación (artículo 177, Tratado C.E.E.): Instrumento de garantía de la unidad y la uniformidad del Derecho comunitario*, «La Ley», año VII, número 1.453, Madrid, jueves, 15 de mayo de 1986, así como la jurisprudencia comunitaria que con relación a este punto citan.