

LA AUTONOMIA FINANCIERA
DEL PARLAMENTO EUROPEO

ENRIQUE ARNALDO ALCUBILLA
SALVADOR MONTEJO VELILLA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EVOLUCIÓN.—III. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE 3 DE JULIO DE 1986. COMENTARIO.—IV. LA EXTENSIÓN DEL PODER FINANCIERO DEL PARLAMENTO EUROPEO.

I. INTRODUCCIÓN

El estudio de las finanzas de las Asambleas Parlamentarias no es particularmente interesante, afirma LE RECLUS (1), desde el ángulo de la Hacienda Pública: por su volumen, representa poca cosa, y desde el punto de vista de la legislación fiscal, alcanzan a un número reducido de individuos; pero desde la perspectiva del Derecho Parlamentario, el problema de la Hacienda de las Asambleas permite medir exactamente el grado de autoridad e importancia de éstas en el conjunto del Estado.

La autonomía financiera del Parlamento, en sí misma, suscita pocas discusiones. Figura entre los primeros corolarios de la soberanía. La independencia de las Asambleas, para estar garantizada, debe apoyarse en medios capaces de asegurar su libertad de acción. Ello exige, pues, que sean puestos a su disposición créditos suficientes para subvenir a todas sus necesidades (2). Cualquier otra solución dificultaría su vida normal (3).

JEAN CLAUDE FORTIER (4) en un estudio sobre la independencia administrativa de las Asambleas políticas destaca que, en el con-

(1) LE RECLUS, F., *Les Finances des Chambres Françaises depuis 1985*. «Politique», núms. 21 y 24. 1963, pág. 180.

(2) Véase «Parlements», PUF, París, 1966, pág. 101.

(3) PÉREZ-SERRANO, N., *Tratado de Derecho Político*, Madrid, 1976, pág. 779.

(4) Vid. MONTEJO VELLILLA, S., *La autonomía financiera de las Cámaras*, en especial, el caso español. I Jornadas de Derecho Parlamentario. Volumen II. Madrid, 1985, pág. 559.

texto del parlamentarismo clásico, la situación de las Cámaras se configura por cinco notas características, entre las que la autonomía financiera para cubrir sus gastos y la garantía de los recursos presupuestarios para posibilitarlos, ocupa el primer lugar. Siempre en la misma línea, SANTAOLALLA sostiene que una dejación en este punto equivaldría a la propia renuncia al carácter supremo del Parlamento; colocaría a las Cámaras bajo la voluntad de las instancias llamadas precisamente a ser controladas por aquellas (5). La autonomía financiera del Parlamento, verdadero axioma del Derecho Parlamentario, no es una arbitraria franquicia o regalía, sino consecuencia necesaria de la supremacía del Parlamento y garantía de su independencia. Como suprema institución estatal corresponde a las Asambleas Legislativas determinar el volumen de ingresos necesarios para ejercer sus tareas, si bien además administran libremente su presupuesto y controlan su empleo, sin estar sujetas a ningún órgano fiscalizador externo.

La consagración de la autonomía financiera del Parlamento no suele hallarse en la Norma Fundamental de forma explícita, aunque puede inducirse del lugar que el Parlamento ocupa en el conjunto del sistema político. El artículo 72.1 de la Constitución española de 1978 constituye una honrosa aunque insólita excepción (6). La solución habitual es que la autonomía financiera se consagre en las normas reglamentarias internas de las Cámaras (7), si bien con grados diversos en cuanto al modo de entender aquella. Por lo que se refiere a la elaboración y preparación del Presupuesto parlamentario podemos distinguir tres grandes grupos:

- Aquellos Parlamentos (belga, danés o italiano, entre otros) que preparan sus Presupuestos mediante sus propios órganos, determinando la cifra global de los créditos e inscribiendo este Presupuesto autónomo en el Presupuesto General para

(5) SANTAOLALLA, F., *Derecho Parlamentario español*. Madrid, 1984.

(6) Vid. MONTEJO VELILLA, S., *op. cit.*, págs. 605-606.

(7) Para un estudio del modo de articulación en distintos países. Véase *Le budget des Parlements* en «Informations constitutionnelles et parlementaires», núm. 199, 1979, pág. 42 y sigs. También *Parlements, op. cit.*, págs. 102-103.

dotarle de fuerza vinculante, y ello sin intervención alguna del Gobierno (8).

- Aquellos Parlamentos (suizo, austriaco, británico, entre otros) cuyo Presupuesto se equipara al de un Departamento ministerial. Se requiere el acuerdo del Ministerio de Hacienda u órgano análogo, aunque cabe hablar de una costumbre constitucional, en virtud de la cual dicha autoridad aprueba las solicitudes formuladas por el Parlamento sin discutir las, ni introducir modificación alguna.
- El grado máximo, utilizando la expresión de LE RECLUS, en la escala de intervención del Ejecutivo en la elaboración del Presupuesto de la Asamblea, lo ofrece el Bundestag alemán. El artículo 96 de su Reglamento determina que el Presupuesto se somete al Gobierno, que puede enmendarlo, aunque el Bundestag puede restablecer el Presupuesto primitivo rechazando la enmienda gubernamental.

Un sistema peculiar, difícilmente encuadrable en alguno de los grupos anteriores, es el francés, modelado por la Ordenanza orgánica de 17 de noviembre de 1958 sobre funcionamiento de las Asambleas parlamentarias, que asocia al Tribunal de Cuentas al proceso de elaboración de los presupuestos parlamentarios. La doctrina francesa, especialmente sensibilizada ante la neta actitud antiparlamentaria del constituyente de 1958, pone de manifiesto con práctica unanimidad, el cercenamiento de la autonomía financiera del Parlamento dentro de una general actitud de desconfianza hacia esta institución (9).

Menores problemas que la elaboración presupuestaria plantea

(8) Véase, por ejemplo, DI CIULO, *Il Diritto Parlamentare nella teoria e nella pratica*. Giuffré Editore. Milano, 1980, pág. 380.

Del mismo autor, *Le Fonti del Diritto Parlamentare*. Giuffré Editore. Milano, 1975, págs. 197 y 230.

(9) Quizá con la única excepción de FORTIER, JEAN CLAUDE, en su trabajo, *La Cinquième République et le principe de l'autonomie budgétaire des assemblées*. «Revue administrative», núm. 198 (noviembre-diciembre 1980), pág. 585. FORTIER señala lo infundado de tales recelos. Tanto la interpretación liberal de la Ordenanza como su aplicación práctica ponen de manifiesto que la autonomía financiera de las Cámaras se mantiene inalterada.

la gestión y ejecución del presupuesto. De poco valdría la autonomía presupuestaria si el Ministerio de Hacienda u órgano análogo pudiera condicionar la disposición de fondos por parte de las Cámaras al cumplimiento de determinadas condiciones (10). La gestión financiera de las Asambleas está presidida, no obstante, por criterios mucho más flexibles que los que rigen la gestión financiera de la Administración.

Por lo que se refiere a la última fase del proceso, el control de la ejecución del Presupuesto, puede advertirse una clara división en dos grupos de países:

- Aquellos (Gran Bretaña, Austria, República Federal Alemana, entre otros) en los que se acepta el control de las cuentas por el órgano al que corresponde legalmente esa función, tipo Tribunal de Cuentas, que debe verificar que los créditos han sido aplicados a su objeto y administrados con prudencia y eficacia.
- Aquellos en los que esa posibilidad se considera incompatible con la autonomía e independencia del Parlamento, y en los que se aplica una interpretación rigurosa de la soberanía parlamentaria y se prohíbe toda intervención de una autoridad exterior al Parlamento, en los asuntos financieros que le conciernen de modo exclusivo (11). En estos casos (Francia, Italia (12), España (13), entre otros), el único control admitido es el de los órganos internos de las Cámaras designados al efecto, generalmente una Comisión permanente o especial, o en su caso, la Mesa de la Cámara.

(10) MONTEJO, S., *op. cit.*, pág. 611.

(11) *Parlements, op. cit.*, pág. 103.

(12) Sobre la discusión en Italia del principio de control financiero interno con carácter exclusivo por el Parlamento, véase DI CIULO, V., *op. cit.*, pág. 381.

(13) No obstante, RECODER DE CASSO, E. en *Comentarios a la Constitución* (dirección F. GARRIDO FALLA). Madrid, 1980, pág. 766, señala que el control de la ejecución del Presupuesto de cada Cámara lo ejercerá el Tribunal de Cuentas de conformidad con el artículo 136 de la Constitución. Sin embargo, la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas (L.O. 2/82 de 12 de mayo) excluye a las Cortes de los entes sometidos a su fiscalización, y ello como no podía ser de otra forma dada la naturaleza del Tribunal de Cuentas.

II. LA AUTONOMÍA FINANCIERA DEL PARLAMENTO EUROPEO

A) *Su fundamento*

Como consecuencia de la reforma del procedimiento de aprobación del Presupuesto comunitario, de la que se habla en otra parte de esta *Revista*, el Parlamento europeo ha obtenido también un notorio incremento de su autonomía en orden a la aprobación de su presupuesto interno. En el período inmediatamente anterior (Tratado de 18 de abril de 1965 de fusión de los ejecutivos comunitarios, que renueva las disposiciones relativas al presupuesto de los Tratados constitutivos de la CEE y de la CEEA y en cambio modifica el artículo 78 del Tratado constitutivo de la CECA), el Parlamento no disponía de completa libertad para la elaboración y aprobación de su propio presupuesto interno (presupuesto de funcionamiento), ya que la decisión última correspondía también al Consejo de Ministros (la Cámara de los Estados, en la definición de REUTER, convertida en el órgano de decisión fundamental de la Comunidad en perjuicio del Parlamento) (14).

Hoy en cambio, el Parlamento europeo goza del derecho de establecer autónomamente su propio estado de previsiones. Una vez más el origen debe encontrarse en el compromiso unilateral asumido por el Consejo de Ministros con la Resolución núm. 1, aprobada a la firma del Tratado de 22 de abril de 1970, relativa a la sección del presupuesto del Parlamento: «El Consejo se compromete a no modificar el estado de previsiones de gastos de la Asamblea. Queda entendido que este compromiso es válido únicamente a condición de que tal estado de previsiones de gastos no implique perjuicio para las disposiciones comunitarias, especialmente por lo que respecta al estatuto de los funcionarios y al régimen aplicable a cualesquiera otros agentes».

B) *Procedimiento de aprobación del Presupuesto interno*

Conforme al artículo 114 del Reglamento del Parlamento (Capítulo XVI «*de la Secretaría General del Parlamento - Contabilidad*»)

(14) En cuanto a la naturaleza del Parlamento Europeo, véase entre otros, VINCI, E., *Il Parlamento Europeo*. Le Monnier. Firenze, y BURBAN, L. L., *Le Parlement Européen: mythes et réalités*. «Revue du Marché Commun», núm. 223 (1979).

corresponde a la Mesa (15) establecer un anteproyecto provisional de estado de previsiones del Parlamento, basándose en un informe preparado por el Secretario General (16). Se sigue por tanto el camino usual en la iniciación del procedimiento presupuestario: realización de los trabajos preparatorios por los servicios técnicos de la Cámara y establecimiento del anteproyecto de estado de previsiones por el órgano de gobierno.

La Mesa del Parlamento consultará a la Comisión competente sobre dicho anteproyecto. Dicha Comisión es la de Presupuestos (una de las dieciocho Comisiones parlamentarias permanentes), a la que corresponde formular su opinión, elevándose a la Mesa Ampliada (17) que aprobará el anteproyecto de estado de previsiones (artículo 114.2).

El Presidente de la Asamblea transmitirá este anteproyecto a la Comisión de Presupuestos, que entra así en un segundo examen del mismo, y que procede a establecer el proyecto de estado de previsiones elevando finalmente dictamen al Parlamento. Conforme a lo dispuesto en el Estatuto de Personal y en el Reglamento financiero, en ese proyecto de estado de previsiones figurará el organigrama tal como resulte de las deliberaciones finales de la Mesa. Si procede, la Comisión de Presupuestos incluirá en el dictamen las observaciones que haya presentado a la Mesa cuando ésta le consultara. En este caso también incluirá las respuestas de la Mesa a sus observaciones (18).

Aprobado el proyecto de estado de previsiones, el Presidente de la Cámara abrirá el plazo de presentación de enmiendas, sobre las que la Comisión de Presupuestos formulará su opinión. Para ello

(15) Véase también el artículo 22 del Reglamento del Parlamento Europeo que establece las funciones de la Mesa.

(16) Conforme al artículo 113 del Reglamento del Parlamento Europeo el Secretario General, designado por la Mesa, asiste al Parlamento.

(17) El artículo 24.4 del Reglamento del Parlamento Europeo dice: «la Mesa Ampliada aprobará el anteproyecto de estado de previsiones del Parlamento conforme a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 114».

(18) Véase artículo 114.3 del Reglamento en relación con Anexo V del Reglamento del Parlamento Europeo. Atribuciones de las Comisiones parlamentarias permanentes. Adoptado por decisión del Parlamento de 19 de mayo de 1983, conforme al artículo 91 y modificado el 25 de julio de 1984.

la Comisión de Presupuestos establecerá los contactos apropiados con la Mesa o con el miembro de la Mesa en que ésta haya delegado (19), con lo que prima de nuevo la idea de concierto entre el órgano de gobierno de la Cámara y la Comisión de Presupuestos, verdadera protagonista del proceso.

Sometido el proyecto de estado de previsiones y las enmiendas al Parlamento en sesión plenaria, es finalmente aprobado (artículo 114.5).

Concluida esta fase, el Presidente transmitirá el estado de previsiones a la Comisión y al Consejo, conforme a lo dictado por el artículo 11 del Reglamento financiero de 21 de diciembre de 1977 que dice: «El Parlamento Europeo, el Consejo, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas elaborarán antes del 1 de julio de cada año, un estado de previsiones de sus gastos e ingresos para el año siguiente.

El Comité económico y social transmitirá antes del 15 de junio al Consejo un estado de previsiones de sus gastos e ingresos para el año siguiente.

Los estados de previsiones son transmitidos a la Comisión y, para su conocimiento, al Parlamento Europeo y al Consejo el 1 de julio (20)».

El presupuesto del Parlamento Europeo —junto a los de otras instituciones— es de este modo incluido —o registrado— en el presupuesto general de la Comunidad y no sufre más modificaciones, salvo, por supuesto, el eventual rechazo por obra del Parlamento del presupuesto comunitario; en este caso se aplica provisionalmente, también al presupuesto interno del Parlamento y hasta la aprobación definitiva del nuevo presupuesto, el régimen de las dozavas partes.

C) *Ejecución y control de la ejecución*

Como veíamos más arriba la autonomía financiera no se agota en la autonomía presupuestaria *stricto sensu*, sino que necesaria-

(19) Véase Anexo V citado.

(20) Véase también artículo 114.6 del Reglamento del Parlamento Europeo.

mente debe incluir la autonomía para administrar y ejecutar el presupuesto aprobado por el Parlamento, y que sólo por razones contables, se inserta dentro de los Presupuestos Generales de la Comunidad.

Conforme al artículo 115 del Reglamento del Parlamento Europeo corresponde al Presidente «proceder o hacer que se proceda al compromiso y a la liquidación de los gastos, con sujeción al reglamento financiero interno que establezca la Mesa, previa consulta a la Comisión competente» (la Comisión de Presupuestos) (21).

No existe (de la misma forma que en Italia, Francia o España) control por parte de una autoridad externa al Parlamento en los asuntos financieros que le conciernen de modo exclusivo. El único control previsto es el de los órganos internos de la Cámara designados al efecto. Así, el artículo 115 del Reglamento del Parlamento Europeo concluye: «El Presidente transmitirá a la comisión competente el proyecto de cuentas rendidas. Previo dictamen de la comisión competente, el Parlamento cerrará sus cuentas y se pronunciará acerca de la aprobación de la gestión».

En lo relativo al ejercicio de esta facultad de control, la Comisión de Presupuestos deberá colaborar estrechamente con la Comisión de Control Presupuestario (Comisión parlamentaria permanente como la anterior), así como con el Presidente y la Mesa del Parlamento Europeo (22).

D) *Conclusión*

La autonomía financiera del Parlamento Europeo encuentra difícil justificación para aquellos que consideran que el mismo tiene de «parlamentario» sólo el nombre (23). Así, por ejemplo, CHITI-BATELLI se pregunta si las ataduras que siempre obstaculizan la labor del Parlamento Europeo (por ejemplo, su incapacidad para

(21) El artículo 22.2 del Reglamento del Parlamento Europeo dice: «La Mesa resolverá las cuestiones financieras y de organización relativas a los diputados, al Parlamento y a sus órganos.»

(22) Véase Anexo V cit.

(23) *Is the European Parliament a Parliament?*, se cuestionan HERMÁN, V. y LODGE, J. en «The European Parliament and the European Community». Macmillan Press Ltd. Londres, 1978, pág. 24.

designar el lugar donde celebrar sus propias sesiones) no desvanecen la pretendida autonomía de la asamblea comunitaria —de la misma forma que sus poderes sólo consultivos desvanecen la autonomía en orden a la elaboración del orden del día, convirtiéndola en meramente aparente— y la limitan, de hecho, prácticamente al derecho a establecer libremente los emolumentos de los parlamentarios y los correspondientes a los grupos políticos (24).

Pero más allá de estas consideraciones, en gran medida formalistas, y que olvidan el progresivo prestigio adquirido por el Parlamento, la fuerza de los debates que se desarrollan en seno y el fortalecimiento de sus poderes, la autonomía financiera del Parlamento Europeo suscita pocas discusiones. Su articulación es análoga a la de los Parlamentos nacionales, con los que tantas diferencias presentan en otros ámbitos. Es el propio Parlamento Europeo el que decide sobre su presupuesto, lo administra y controla su ejecución.

(24) CHITI-BATELLI, A., *Il Parlamento Europeo: Struttura, procedura*. Padova. Cedam, 1982, pág. 287.