

EL PODER FINANCIERO 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 origen de los Parlamentos modernos se encuentra, como es aceptado sin discusión, en la exigencia de los estamentos feudales de aprobar el destino de los recursos extraordinarios solicitados por los monarcas.

En primer lugar, se apreciaba la oportunidad de solicitar nuevas aportaciones y muy pronto se pasó a juzgar sobre la conveniencia de su utilización. El control presupuestario es así el embrión del que germinaría la función legislativa y la función de control de los Parlamentos.

Con el tiempo, la función presupuestaria perdió importancia; la complejidad de los documentos, las obligaciones ineludibles, las restricciones a la libertad de iniciativa y de enmienda de los parlamentarios, convirtieron lo que había sido piedra angular del sistema parlamentario en un trámite más, no descargado de cierto ritual, de la actividad parlamentaria (1).

(1) Dice PIERRE LA LUMIÈRE: «Sin embargo, en la práctica real presupuestaria los debates en el Parlamento revelan cada año cómo esta teoría está desfasada; su supervivencia como doctrina oficial solamente puede ser resultado de pereza intelectual. De hecho, el funcionamiento actual de las instituciones presupuestarias delata un importante declive de la influencia

Si esta es la evolución normal de las Cámaras representativas, una notable excepción se produce en nuestros días. Tras numerosos cambios de denominación y avatares diversos que concluyeron con la elección directa de sus miembros, el Parlamento europeo ostenta un auténtico protagonismo en la gestación del texto presupuestario. Lejos del confiado examen parlamentario del Presupuesto nacional, cada discusión anual de los presupuestos comunitarios suele terminar en un enfrentamiento entre el ejecutivo y el «legislativo» europeos, y a veces ese enfrentamiento «llega a mayores».

En este trabajo intentaremos descubrir las claves de ese protagonismo presupuestario del Parlamento europeo, sus orígenes, la situación presente y el previsible desarrollo del mismo. Al mismo tiempo, comentaremos el último *ítem* de esta acentuada tensión de poderes: la sentencia del Tribunal de Justicia, de 3 de julio de 1986.

II. EVOLUCIÓN

La redacción originaria del Tratado constitutivo de la CEE configuraba la intervención de la Asamblea como una mera potestad de proponer modificaciones al Proyecto de Presupuesto que correspondería aprobar al Consejo. En palabras de ISAAC (2), se trataba de un poder consultivo (3).

parlamentaria» (PIERRE LA LUMIÈRE, *Control Parlamentario del Presupuesto en Francia*, en «El Poder Financiero del Parlamento», obra colectiva, dirigida por David Coombes, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981).

(2) GUY ISAAC, *Manual de Derecho Comunitario General*, Ed. Ariel-Derecho, Barcelona, 1985.

(3) Artículo 203.

3. El Consejo establecerá, por mayoría cualificada, el proyecto de presupuesto y lo remitirá a la Asamblea. El proyecto de presupuesto deberá ser presentado a la Asamblea, a más tardar, el 31 de octubre del año que preceda al de su ejecución.

La Asamblea tendrá derecho a proponer al Consejo modificaciones al proyecto de presupuesto.

4. Si, en el plazo de un mes desde la comunicación de dicho proyecto de presupuesto, la Asamblea hubiere dado su aprobación o no hubiere

Los Acuerdos de Luxemburgo de 22 de abril de 1970, que fueron el resultado del acuerdo alcanzado por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Conferencia de La Haya (diciembre de 1969), modificaron las disposiciones presupuestarias del Tratado, en el sentido de fortalecer la intervención de la Asamblea en la aprobación del presupuesto.

Se entendió por los Estados firmantes que la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de las Comunidades, minoraba el papel de los Parlamentos nacionales y ello debía corresponderse con una mayor participación de la Asamblea.

La reforma, como ha señalado ADAN CARMONA (4), no sólo fue bien acogida por su calidad objetiva que algunos autores la califican como modesta, sino porque verdaderamente marca una inflexión en la historia de las relaciones institucionales.

En la nueva redacción del artículo 203 del Tratado Constitutivo de la CEE, se reconoció a la Asamblea el derecho a enmendar, por mayoría de los miembros que la componen, el proyecto de presupuesto y a proponer al Consejo, por mayoría absoluta de los votos emitidos, modificaciones al proyecto respecto de los gastos que resulten obligatoriamente del Tratado o de los actos adoptados en virtud de éste.

A continuación, el Consejo, después de haber deliberado con la Comisión, podía, por mayoría cualificada, modificar cada una de las enmiendas aprobadas por la Asamblea y decidir sobre las propuestas de modificación. En el caso de que el Consejo hubiere modificado una o varias de las enmiendas aprobadas por la Asamblea o no hubiere aceptado las propuestas de modificación presen-

transmitido su dictamen al Consejo, el proyecto de presupuesto se considerará definitivamente aprobado.

Si, en este plazo, la Asamblea hubiere propuesto modificaciones, el proyecto de presupuesto así modificado será remitido al Consejo. Este deliberará al respecto junto con la Comisión y, en su caso, con las demás instituciones interesadas y aprobará definitivamente, por mayoría cualificada, el presupuesto.»

(4) JOSÉ MANUEL ADAN CARMONA, *El régimen presupuestario en las Comunidades europeas*, «Hacienda Pública Española», núm. 96.

tadas por la Cámara, ésta examinará el proyecto, en una segunda lectura, decidiendo, por mayoría de los miembros que la integran y de las tres quintas partes de los votos emitidos, sobre las modificaciones introducidas por el Consejo a sus enmiendas.

El procedimiento previsto en la reforma de 1970 concluía con la declaración del presidente de la Asamblea referente a que el presupuesto había quedado definitivamente aprobado.

Al tiempo que la notoria ampliación de los poderes de la Asamblea se establecía también un límite, precisamente para aquellos gastos en los que la intervención parlamentaria era decisiva y no de mera propuesta, aquellos no derivados obligatoriamente del Tratado o de los actos adoptados en virtud de éste.

El tipo máximo de crecimiento de los gastos no obligatorios sería fijado por la Comisión después de haber consultado al Comité de Política Coyuntural y al Comité de Política Presupuestaria (5).

La reforma de 1970 fue, en suma, sustancial. En primer lugar, porque supuso poner fin a un período de doce años en el que la intervención del Parlamento en el procedimiento presupuestario era mínima. A partir de ese momento, el Parlamento, dentro del tipo máximo de crecimiento, decidiría sobre el montante de los gastos no obligatorios. Como ha señalado HELEN WALLACE (6), con el Tratado de 1970 el Consejo también se ve obligado desde entonces a tomar una decisión formal sobre los aspectos suscitados por el Parlamento y a dialogar con él sobre los puntos en controversia a través de lo que se ha llamado procedimiento «de concertación».

No obstante, la primera cuestión que suscita el texto del Tratado de 1970 es a qué obedece tanta complejidad, a qué se debe la distinción en gastos obligatorios y no obligatorios y las sucesivas remisiones del Proyecto entre la Asamblea y el Consejo.

(5) Los indicadores prescritos en el artículo 203 para la fijación de este tipo máximo eran los siguientes:

- La evolución del producto nacional bruto de la Comunidad expresado en volumen.
- La variación media de los presupuestos de los Estados miembros.
- La evolución del coste de la vida en el transcurso del último ejercicio.

(6) HELEN WALLACE, *Las finanzas de las Comunidades europeas*, Instituto de Estudios Fiscales, 1982.

Pues bien, en la Conferencia de La Haya, origen del Tratado, se enfrentaron las tesis «parlamentaristas» defendidas por Holanda y las partidarias de mantener el *status quo*, sostenidas por Francia. El resultado es el texto que conocemos, que no persigue otra cosa que contentar a la parte francesa, pues los llamados gastos obligatorios cuyo montante corresponde decidir al Consejo, incluían fundamentalmente los gastos agrícolas y Francia no estaba dispuesta a que ninguna Asamblea europea disminuyera en el Presupuesto comunitario la parte de los agricultores (7).

En segundo lugar, el Tratado de 1970 introduce en el procedimiento presupuestario un nuevo elemento, la declaración presidencial de que el Presupuesto está aprobado, trámite que, pese a su aparente inocencia, ha dado lugar a no pocas crisis entre la Asamblea y el Consejo, culminando en el litigio que provocó la sentencia de 3 de julio de 1986 y que examinaremos más adelante (8).

Por último, el origen pactado del Tratado de 1970 conlleva una falta de claridad en las fórmulas que no ha facilitado las relaciones, ya de por sí tensas, entre el Consejo y el Parlamento, y ha propiciado todo tipo de tesis enfrentadas, intentos conciliadores a través de declaraciones comunes, etc.

Debe destacarse que el Tratado de 1970 dispuso un período transitorio antes de la aplicación del sistema descrito y cuyo régimen sería aplicable a los presupuestos de los ejercicios anteriores al de 1975 (9).

Durante este período la Asamblea podía únicamente proponer modificaciones al Proyecto de Presupuesto, pero no enmendarlo.

(7) JEAN-LOUIS BURBAN y PIERRE GINESTET, *El aumento de los poderes*, incluido en la obra «El Parlamento Europeo», dirigida por Joan Subirats y Pere Vilanova, ed. Ariel, Barcelona, 1984.

(8) En 1980, la presidenta SIMONE VEIL declaró aprobado el Presupuesto de 1981 y el presupuesto suplementario de 1980, al no alcanzar el Consejo las mayorías necesarias para rechazar las enmiendas que duplicaban los recursos del Fondo regional y del Fondo social.

(9) Dice ADAN CARMONA: «Gracias a este sistema, que en principio pudiera parecer modesto, el Parlamento se fue fortaleciendo, aunque era el Presidente del Consejo quien tenía la última palabra» (JOSÉ MANUEL ADAN CARMONA, obra citada).

Si estas modificaciones no tuvieran por efecto aumentar el importe global de los gastos de una institución, debido a que el aumento de unos créditos fuera acompañado de una minoración de otros, el Consejo podría, por mayoría cualificada, rechazar esta propuesta de modificación; por el contrario, si una modificación propuesta por la Asamblea tuviera por efecto aumentar el importe global de los gastos de una institución, el Consejo debería decidir por mayoría cualificada para poder aceptar la propuesta de modificación. Se trataba de una fórmula compensatoria al uso en los Parlamentos Nacionales que fortalecía o debilitaba la situación de la Asamblea según que sus propuestas respetaran o no las dotaciones globales de las Instituciones.

No obstante, en este período de adaptación no puede hablarse de protagonismo compartido del poder presupuestario, pues en última instancia seguía decidiendo el Consejo, y la mejor prueba de ello es que el párrafo sexto del artículo 203 bis disponía que cuando el procedimiento previsto hubiere concluido, el presidente del Consejo —y no el de la Asamblea— declararía que el presupuesto había quedado definitivamente aprobado.

El siguiente paso fue la aprobación del Tratado por el que se modifican determinadas disposiciones financieras de los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y del Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas, firmado en Bruselas el 22 de julio de 1975.

El Tratado de 1975 incorpora la posibilidad de rechazar el proyecto de presupuesto por parte de Parlamento, alegando motivos importantes y contando con el respaldo de las dos terceras partes de sus miembros.

En segundo lugar, por lo que se refiere al procedimiento presupuestario, el nuevo texto del artículo 203 parece ser el resultado del artículo 203 y del artículo 203 bis del Tratado de 1970. En efecto, al considerar las propuestas de modificación, introduce la fórmula prevista para el período transitorio que endurecía o facilitaba la toma de decisión del Consejo según que la propuesta de modificación incluyera o no un mecanismo compensatorio que no alterara las dotaciones globales de las instituciones. Por lo demás,

la tramitación era semejante a la prevista en el Tratado de 1970, distinguiendo entre gastos obligatorios y no obligatorios y entre enmiendas y propuestas de modificación.

En tercer lugar, como ha señalado MARTÍNEZ GENIQUE (10), el Acuerdo de 1975 aumenta las competencias parlamentarias en relación con la descarga de la ejecución del presupuesto por la Comisión y crea un Tribunal de Cuentas europeo mediante un nuevo texto que se incluye como artículo 206 del Tratado CEE.

Paralelamente a la negociación del Tratado de 1975 fue adoptada por los presidentes del Consejo, Comisión y Asamblea una declaración común por la que se decidía de común acuerdo la extensión del procedimiento de concertación a todos los actos de alcance general que tuvieran implicaciones financieras notables y cuya adopción no estuviera impuesta por actos preexistentes (11). No obstante, como ha señalado JEAN BOULOIS (12), esta medida no disminuyó los conflictos entre el Consejo y la Asamblea, de modo que una nueva declaración común fue adoptada el 30 de junio de 1982, conteniendo diferentes medidas tendentes a asegurar un mejor desarrollo de este procedimiento.

A grandes rasgos, ésta ha sido la evolución de la cobertura jurídica financiera de las instituciones europeas. El Parlamento ha pasado de desempeñar un tímido papel consultivo a una nada despreciable codetentación del poder presupuestario junto al Consejo. Ahora bien, no podemos decir que la «coexistencia» entre uno y otro sea pacífica; el Consejo pugna por mantener sus prerrogativas, la Asamblea por ampliar las suyas. En parte, ello se debe al peculiar origen de ambos órganos, que encuentran escasos nexos de unión para dulcificar sus relaciones, como son en los regímenes parlamentarios modernos, el sistema de mayorías, la disciplina de

(10) ALBERTO MARTÍNEZ GENIQUE, *Financiación de la CEE*, «Hacienda Pública Española», núm. 96.

(11) «Curioso acto, dicho sea de paso, esta «declaración común de la Asamblea, del Consejo y de la Comisión» es, por lo menos delicada y donde puede notarse además que en ella se habla en condicional «el procedimiento debería desarrollarse normalmente en el curso de un lapso que no excediera los tres meses...» (JEAN-LOUIS BURBAN y PIERRE GINESTET, ob. cit.).

(12) JEAN BOULOIS, ed. París, 1984. *Droit Institutionnel des Communautés Européennes*. Ed. Montchrestien. París, 1984.

partido, etc. Por otro lado, el sistema descrito con anterioridad tampoco invita a la calma; la determinación del tipo máximo de crecimientos, la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios, la posibilidad de rechazo por el Parlamento, la declaración final del presidente, son todos ellos temas nada reglados y de fronteras difusas cuya precisión corresponde más al litigio y acuerdo consecuente que a la pacífica aplicación de una norma.

Los últimos acontecimientos de esta pugna han sido el rechazo del Proyecto de Presupuesto en dos ocasiones (1980 y 1985) y la sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de julio de 1986 referida al poder del Parlamento europeo de aumentar los gastos no obligatorios, y que ha venido a resolver una grave crisis financiera e institucional de la Comunidad, actuando como auténtico Tribunal Constitucional de la Comunidad.

En las páginas que siguen daremos cuenta de la citada sentencia de 3 de julio de 1986. Su estudio nos permitirá concluir la evolución tratada en este epígrafe y, al mismo tiempo, servirá de introducción para valorar la consistencia de este poder financiero del Parlamento europeo que estudiamos.

III. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE 3 DE JULIO DE 1986

A) En el mes de abril de 1985, la Comisión en ejecución del párrafo noveno del artículo 203 del Tratado Constitutivo de la CEE, comunicó al Consejo que la tasa máxima de aumento aplicable a los gastos públicos no obligatorios del Presupuesto de 1986 sería del 7,1 por 100 en relación con los de 1985.

El Anteproyecto de Presupuesto fue presentado al Consejo el 31 de julio de 1985. Se justificaba, señaló la Comisión, sobre la base de dos acontecimientos cuyos efectos se producirían a partir del 1 de enero de 1986; los nuevos recursos propios dentro del margen máximo del IVA del 1,4 por 100 y la ampliación de la Comunidad a España y Portugal.

Por su parte, el Consejo aprobó un aumento del 7,05 por 100 de los créditos para nuevas obligaciones y del 7,04 por 100 para

los créditos de pagos (es decir, 578 millones de Ecus para nuevas obligaciones y 430 millones de Ecus para pagos. Sobre esta base, la aplicación del párrafo 9 del artículo 203 (13) del Tratado permitía, como máximo al Parlamento, elevar los créditos para nuevas obligaciones en 872 millones de Ecus y los créditos de pagos en 647 millones de Ecus en relación con los del presupuesto de 1975.

El 14 de noviembre de 1985 el Parlamento se pronunció en primera lectura sobre el proyecto de presupuesto, superando ampliamente los límites previstos. Se aprobaron enmiendas que suponían un aumento de 1.764 millones de Ecus para los créditos de nuevas obligaciones y 1.784 millones de Ecus para los créditos de pago.

El Parlamento adoptó una resolución en la que se lamentaba de que el Consejo en primera lectura no hubiera presentado al Parlamento un Proyecto completo de Presupuesto, actuando en violación de las disposiciones del Tratado aplicables al procedimiento presupuestario. Resultaba inaceptable, a juicio del Parlamento, que el Consejo no hubiera hecho figurar en el proyecto todos los gastos, violando el artículo 199 del Tratado, al no tener en cuenta la totalidad de lo concerniente a los fondos estructurales, ni a los gastos consecuentes a la ampliación de la Comunidad, ni a los créditos necesarios para atender obligaciones contractuales contraídas con anterioridad (14).

En su segunda lectura, el Consejo decidió incondicionalmente aumentar los gastos no obligatorios a 1.199 millones de Ecus para

(13) «Si, respecto de los gastos distintos de los que resulten obligatoriamente del Tratado o de los actos adoptados en virtud de éste, el tipo de aumento que dimanase del proyecto de presupuesto establecido por el Consejo fuere superior a la mitad del tipo máximo, la Asamblea podrá, en el ejercicio de su derecho de enmienda, aumentar aun el importe total de dichos gastos hasta el límite de la mitad del tipo máximo.»

(14) Ya en la Memoria que acompañaba al Proyecto de Presupuesto, el Consejo reconocía que estaba «dispuesto a considerar los créditos relativos al FEDER y al FSE, al tiempo de la segunda lectura del proyecto de Presupuesto y a asegurar en tal momento que las cantidades necesarias para respetar las obligaciones dimanantes de las negociaciones de adhesión relativas a los dos nuevos Estados miembros se pongan a disposición de los países afectados».

los créditos de nuevas obligaciones y 1.251 para los créditos de pagos.

Sucesivamente, en un intento conciliador, el Consejo propuso al Parlamento nuevas tasas de aumento hasta llegar al 17,02 por 100 para los créditos de nuevas obligaciones y al 24,46 por 100 para los créditos de pago, siempre condicionándolo a la aceptación del proyecto por el Parlamento.

El Parlamento, en su sesión del 12 de diciembre de 1985, adoptó una nueva resolución, en la que entre otras cosas se decía que el proyecto de presupuesto no respondía a las obligaciones contraídas por la Comunidad, ni a los gastos necesarios consecuencia de la ampliación.

Asimismo, el Parlamento aprobó enmiendas que suponían un aumento adicional para los gastos no obligatorios del 19,5 por 100 en créditos de nuevas obligaciones y del 29,7 por 100 en créditos de pagos.

Ante la actitud del Parlamento, el presidente del Consejo retiró su oferta de compromiso. El procedimiento concluyó con la declaración del Presidente del Parlamento de 18 de diciembre de 1985, constatando, en aplicación del párrafo 7 del artículo 203 del Tratado que el procedimiento presupuestario había terminado y que el Presupuesto había sido aprobado.

Esta resolución fue el desencadenante del litigio y sucesivos recursos presentados ante el Tribunal de Justicia contra la declaración del Presidente del Parlamento de Luxemburgo, Holanda, Francia, la República Federal de Alemania, el Reino Unido y el Consejo.

La pretensión del Consejo consistía en la anulación parcial del presupuesto en la medida en que, como consecuencia de las deliberaciones del Parlamento, celebradas el 12 de diciembre de 1985, ciertos créditos presupuestarios habían sido incrementados en violación de los Tratados.

El Consejo justificaba la petición de anulación parcial, en consideración al buen funcionamiento de la Comunidad y por eso no solicitaba más que a título subsidiario la anulación del presupuesto en su integridad.

Del mismo modo, y como corolario de lo anterior, solicitaba la anulación del acto del Presidente por el que éste constató la aprobación definitiva del Presupuesto.

Por su parte, el Parlamento solicitaba la no admisión del recurso y, subsidiariamente, estimaba que en todo caso la anulación no podría recaer sobre una parte del Presupuesto, sino sobre su integridad, y, de otra parte, extenderse a la totalidad del procedimiento preparatorio del presupuesto, dadas las ilegalidades cometidas por el Consejo a lo largo del mismo.

Sobre la no admisibilidad del recurso, el Parlamento Europeo, en primer lugar, negó la legitimación del Consejo para cuestionar la legalidad de los actos del Parlamento por la vía del recurso previsto en el artículo 173 del Tratado. El artículo 173 no prevé explícitamente un control de legalidad sobre los actos del Parlamento.

En segundo lugar, el Parlamento sostuvo que la declaración del Presidente, en ejecución del artículo 203, párrafo 7, no era un acto recurrible. El Presupuesto en esta fase procedimental estaría ya aprobado por el Parlamento y al Presidente únicamente le correspondería manifestarlo. De otro modo, estaríamos ante una tercera rama de la autoridad presupuestaria que sería autónoma de las otras dos.

Por último, el Parlamento sostuvo que el Presupuesto adoptado al final de la segunda lectura no constituía un acto recurrible, puesto que se trataba de un acto mixto que emanaba conjuntamente de las dos instituciones que integran la autoridad presupuestaria de la Comunidad.

En contra de lo anterior, el Consejo argumentó que el hecho de que el artículo 173 del Tratado CEE y el artículo 146 del Tratado CECA no mencionaran expresamente más que los actos del Consejo y de la Comisión no era decisivo. Por el contrario, había que interpretar esta disposición, teniendo en cuenta la extensión de los poderes del Parlamento en materia presupuestaria. En la redacción original de los Tratados, el Parlamento no tenía poder alguno decisorio, sino simple facultad de opinión; como quiera que los Tratados de 1970 y 1975 ampliaron los poderes del Parlamento, siendo el poder presupuestario compartido, habría que entender,

asimismo, que el artículo 173 permitía el control jurisdiccional de la actuación del Parlamento.

Por otra parte, un control de este tipo resulta indispensable, dado que el olvido de las disposiciones comunitarias relativas al procedimiento presupuestario cuestiona el equilibrio institucional querido por los Tratados.

En relación con el fondo, el Consejo sostiene, en primer lugar, que el Presidente del Parlamento ha violado las formas sustanciales al declarar terminado el procedimiento presupuestario en el sentido previsto por el artículo 203, párrafo 7. El Consejo señala que la declaración del Presidente no es un acto de carácter puramente declaratorio. El Consejo afirma que el Presidente del Parlamento debe siempre verificar efectivamente si todas las condiciones previstas por el artículo 203 están cumplidas, y en particular aquella según la cual el procedimiento presupuestario ha concluido.

En segundo lugar, el Consejo afirma que el Parlamento ha infringido el párrafo 9.º del artículo 203 al aumentar unilateralmente, en la segunda lectura del proyecto, los gastos no obligatorios, por encima de las nuevas tasas de crecimiento resultantes del proyecto modificado en segunda lectura por el Consejo.

El Consejo mantiene que el mecanismo de la tasa máxima de crecimiento constituye una delimitación necesaria del poder conferido al Parlamento de regular en última instancia los gastos no obligatorios. De otro modo, los Estados miembros serían los que deberían soportar el aumento superior establecido por el Parlamento.

El Consejo rechaza, asimismo, la tesis, según la cual el Parlamento no estaba obligado a respetar la tasa máxima de crecimiento porque la ampliación de la Comunidad y las cargas presupuestarias de ejercicios anteriores no eran gastos de la misma naturaleza que los consignados en el Presupuesto de 1985. El Parlamento afirmaba que el artículo 203, párrafo noveno, debía entenderse en el sentido de que la tasa de crecimiento máximo lo era en relación con los gastos de la misma naturaleza del Presupuesto anterior, mientras que no podía decirse esto de los gastos relativos a la ampliación de la Comunidad y de las cargas presupuestarias procedentes de otros ejercicios.

Por su parte, el Consejo sostenía que si los autores de los Tratados modificativos de 1970 y 1975 hubieran querido permitir que, en ciertos casos, nuevos gastos no obligatorios fueran exceptuados de la tasa máxima, lo hubieran expresado claramente.

Por último, el Consejo destaca que ciertos gastos obligatorios habían sido modificados, en segunda lectura, por el Parlamento, en violación de los párrafos 5 y 6 del artículo 203 del Tratado. El Consejo destaca que, entre los créditos afectados se encuentran algunos que ya habían sido considerados como gastos obligatorios en la declaración común de 30 de junio de 1982 del Parlamento, del Consejo y de la Comisión. Por su parte, el Parlamento, tras defender la ya aludida tesis de la distinta naturaleza, afirma, subsidiariamente, que el Consejo ha actuado ilegalmente a lo largo del procedimiento. En primer lugar, porque al presentar, en primera lectura, un proyecto de Presupuesto incompleto, el Consejo no habría respetado las disposiciones de los artículos 199 y 203, párrafo 10, del Tratado. En segundo lugar, no estableciendo deliberadamente un proyecto más completo hasta la segunda lectura, el Consejo habría eludido los poderes presupuestarios del Parlamento. Es decir, una «subpresupuestación», deliberada en primera lectura por el Consejo supondría un abuso y desviación del procedimiento manifiesta, dado que reduciría la libertad de enmienda que el Tratado garantiza al Parlamento.

Por último, el Parlamento hizo constar que el Presupuesto de la Comunidad es un acto único y no cabe concebir una anulación parcial.

El Tribunal resolvió sobre la pretensión del Parlamento de no admisibilidad, afirmando que el propio Tribunal había ya juzgado en su sentencia de 23 de abril de 1986 (Partido Ecologista «Los Verdes»), que en virtud del artículo 173 del Tratado CEE un recurso de anulación podía ser dirigido contra los actos del Parlamento Europeo destinados a producir efectos jurídicos con terceros.

También rechaza el Tribunal la tesis sostenida por el Parlamento sobre la naturaleza de la declaración del Presidente y su no impugnabilidad. El presidente del Parlamento, dice el Tribunal, constata formalmente que el procedimiento presupuestario ha concluido por la adopción definitiva del Presupuesto, que adquiere así

fuerza vinculante. Al ejercer esta función, el Presidente realiza un acto jurídico propio, de carácter objetivo, no como una tercera autoridad presupuestaria, sino en calidad de órgano del Parlamento, por lo que, en ningún caso, puede hablarse de inadmisibilidad.

En cuanto al tercer motivo, el que al ser el Presupuesto un acto común de las dos instituciones se encontraría excluido de una eventual anulación. El Tribunal observa que, de acuerdo con el artículo 203, párrafo 10 del Tratado CEE, cada institución ejerce los poderes que le son concedidos en materia presupuestaria, respetando las disposiciones del Tratado. Por el contrario, si se descarta la posibilidad de someter los actos presupuestarios al control del Tribunal, las instituciones que integran la autoridad presupuestaria podrían claramente sobrepasar sus competencias.

En consecuencia, el Tribunal rechazó las objeciones que se habían presentado sobre la admisibilidad del recurso.

Por lo que se refiere al fondo, el Tribunal rechazó la interpretación sostenida por el Parlamento acerca de los «gastos de la misma naturaleza». La expresión «gastos de la misma naturaleza», dice el Tribunal, no puede referirse más que a los gastos que no son obligatorios y el Tratado no reconoce la existencia de gastos no obligatorios cuyo nivel de aumento escapara a la tasa máxima fijada.

Por lo que se refiere a la tesis del Parlamento sobre la actuación ilegal del Consejo al presentar, en primera lectura, un proyecto incompleto, el Tribunal estima que no es su competencia el actuar de común acuerdo en materia presupuestaria, sino que la concertación compete al Consejo y al Parlamento, y a ambas instituciones corresponde determinar las exigencias que deben recogerse en el Presupuesto de las Comunidades, tales como la adhesión de nuevos Estados o la carga del pasado. En consecuencia, el Tribunal no juzga sobre la «limpieza o no» procedimental del Consejo.

Por último, el Tribunal declara la ilegalidad del acto que el Presidente del Parlamento, de 18 de diciembre de 1985, por el que éste afirma que el Presupuesto de 1986 había sido definitivamente aprobado, pues, como se demuestra en los hechos, el procedimiento presupuestario no había concluido al faltar el acuerdo entre las dos instituciones.

En cuanto a los efectos de la sentencia, la tesis principal del Tribunal es que el procedimiento presupuestario debe reiniciarse en el punto donde se encontraba, es decir, que la concertación corresponde al Consejo y al Parlamento y, en consecuencia, debe rechazarse la pretensión del Consejo tendente a anular parcialmente el presupuesto, en aquello que el Parlamento había superado la tasa de crecimiento fijada.

Corolario de todo lo anterior es, de un lado, la anulación del acto del Presidente del Parlamento y, de otro, la invocación al Consejo y al Parlamento para que reinicien el proceso de concertación en el punto en el que quedó suspendido.

Dado que el Presupuesto de 1986 había sido ejecutado en gran parte, el Tribunal, al amparo del párrafo segundo del artículo 174 declaró que la anulación del acto del Presidente del Parlamento no podía cuestionar la validez de los pagos y compromisos contraídos en ejecución del presupuesto hasta el día en el que se dictó la sentencia.

Por último, el Tribunal no se manifiesta sobre la delimitación conceptual de los gastos obligatorios y no obligatorios, porque ello es materia del procedimiento de concertación previsto por la «declaración común» del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, de 30 de junio de 1982, y que en ese marco debe ser resuelto.

B) COMENTARIO. Si prescindimos de los aspectos particulares del asunto en cuestión, y nos centramos en las conclusiones generales que pueden extraerse de la sentencia, debemos concluir que una misma filosofía inspira tanto la evolución normativa que hemos visto en el epígrafe anterior como la sentencia de 3 de julio de 1986.

En la redacción original de los Tratados la autoridad presupuestaria era única, el Consejo. Al Parlamento únicamente le correspondía la facultad de opinar. Posteriormente, al hilo del aumento de los recursos propios, y la consiguiente disminución del papel de los Parlamentos nacionales, la autoridad presupuestaria dejó de ser monolítica para pasar a ser compartida por el Consejo y el Parlamento.

El sistema previsto en los Tratados de 1970 y 1975 no fue cómodo; exigía el continuo acuerdo de las partes intervinientes. Se estableció una imprecisa frontera entre gastos obligatorios y no obligatorios, correspondiendo la decisión última sobre los primeros al Consejo, y sobre los segundos al Parlamento. Al mismo tiempo, se limitó el margen del Parlamento sometiendo a una tasa de crecimiento previamente fijada el posible aumento de los gastos no obligatorios. Pero, en cualquier caso, la determinación de lo que eran gastos obligatorios y no obligatorios, la tasa de crecimiento final y la repercusión de los actos posteriores a la aprobación del Presupuesto se dejaban al acuerdo de las instituciones presupuestarias.

Pues bien, la sentencia de 3 de julio de 1986 ha respetado este esquema. El acto del Presidente es declarado nulo porque no se había llegado al requerido acuerdo entre el Consejo y el Parlamento, el Tribunal no entra a considerar el límite entre gastos obligatorios y no obligatorios, porque debe encuadrarse en el procedimiento de concertación, asimismo, no entra a juzgar sobre la actuación del Consejo al presentar un Presupuesto mínimo al Parlamento, para su primera lectura, pues esto no es sino un incidente más del reiterado proceso de concertación y, por último, no admite la pretensión del Consejo de anular parcialmente el Presupuesto de la Comunidad para 1986, parcialmente, porque si no ha habido acuerdo, no cabe entender que parte del presupuesto es conforme a derecho y parte no.

En suma, el Tribunal respeta el espíritu que animó la reforma de los Tratados en 1970 y 1975. Es decir, la concertación, y a la luz de este criterio juzga la totalidad de las cuestiones planteadas.

Por lo que se refiere a las cuestiones particulares destaca la interpretación que el Tribunal hace del acto del Presidente. No se trata, simplemente, de la constatación de que el Presupuesto está aprobado, sino que el Presidente debe confirmar que todos los *items* del procedimiento presupuestario sean cumplidos.

En este sentido, CAZORLA PRIETO, comentando la sentencia de 3 de julio de 1986 (15) dice que el acto del Presidente se trata de

(15) CAZORLA PRIETO, *El procedimiento presupuestario de concertación en la Comunidad Económica Europea: La Sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de julio de 1986* (en prensa).

una declaración de voluntad que no reviste naturaleza única, sino híbrida. Es un acto jurídico, en cuanto produce efectos jurídicos importantes. Al mismo tiempo, reviste una dimensión política de extraordinaria importancia. Se trata de un acto reglado, pues el Presidente del Parlamento Europeo sólo puede declarar el Presupuesto definitivamente aprobado cuando el procedimiento previsto en el artículo 203 del Tratado hubiere concluido, y no sólo en los aspectos formales o procedimentales, sino también en los de fondo o sustanciales. Se trata, además, de un acto que no reviste únicamente carácter parlamentario, dado que se encuentra inmerso en el complejo procedimiento de concertación. Es un acto recurrible, al amparo del artículo 173 del Tratado y se trata de un acto revestido de naturaleza constitutiva.

En las páginas que siguen consideraremos la verdadera extensión del poder financiero del Parlamento Europeo, partiendo de la evolución legislativa que hemos estudiado con anterioridad y de las nuevas aportaciones de la sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de julio de 1986.

IV. LA EXTENSIÓN DEL PODER FINANCIERO DEL PARLAMENTO EUROPEO

La actividad financiera consiste en la realización de un doble proceso, de un lado, la obtención de ingresos, y de otro, la decisión sobre el gasto. Ambos procesos revisten naturalezas distintas, pero únicamente una consideración conjunta de los mismos permite hablar de actividad financiera.

Poder financiero es, en consecuencia, aquel que decide sobre los ingresos y sobre los gastos. El intento que nos ocupa en este epígrafe es la delimitación del poder financiero del Parlamento Europeo, es decir, su auténtico control sobre los ingresos y sobre los gastos de la comunidad, para concluir afirmando o negando la existencia de un auténtico poder financiero del Parlamento en esta materia.

El problema puede ser abordado desde una doble perspectiva, formalista o de fondo. Desde una consideración formalista, se tra-

tará de ver si el Parlamento Europeo cumple con las notas que se atribuyen a los Parlamentos Nacionales. Desde el plano de fondo, se tratará, en la medida de lo posible, de determinar si el Parlamento Europeo tiene, de hecho, más o menos poder que un Parlamento Nacional.

HERMAN y LODGE, desde una perspectiva formalista, acuden a las conclusiones de DAVID COOMBES sobre lo que se denomina como «poder del dinero» de los Parlamentos occidentales, para comprobar si, efectivamente, se cumple en el Parlamento Europeo (16).

Dice DAVID COOMBES: «¿Qué quiere entonces decir la gente con esta expresión? Quizá la mejor forma de interpretarlo, a nivel de convicción, es verlo como tres reglas independientes: En primer lugar, en todo caso debe requerirse la autorización previa del Parlamento para todo gasto y todo ingreso propuesto por el Gobierno; en segundo lugar, se requiere también la aprobación previa para toda reasignación del gasto entre diferentes partidas, y, finalmente, el Parlamento debe tener el derecho a aprobar las cuentas para comprobar que el Gobierno ha actuado conforme a lo aprobado» (17).

Sobre esta base, concluyen HERMAN y LODGE, que el Parlamento Europeo no es, en sentido financiero, un auténtico Parlamento, porque no ejerce el llamado «the power of the purse». En particular, no se requiere la previa aprobación del Parlamento Europeo para los ingresos, tampoco es necesaria la aprobación del Parlamento Europeo para distinguir entre gastos obligatorios y no obligatorios, o para la imputación de los expedientes de gasto a unos u otros. En tercer lugar, el Parlamento no decide sobre la mayor

(16) HERMAN y LODGE. *The European Parliament and the European Community*. MacMillan Press Ltd. Londres, 1978. Véase en un sentido similar, aunque reconociendo que al Parlamento Europeo corresponde la última palabra sobre el conjunto del Presupuesto, USHER, J. A., «Las finanzas de la Comunidad», en la obra conjunta «Treinta años de Derecho Comunitario». Comisión de las Comunidades Europeas. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1984.

(17) DAVID COOMBES, *El poder financiero del Parlamento europeo*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981.

parte de los gastos del Presupuesto comunitario, los gastos obligatorios. Por último, en cuanto a los gastos no obligatorios, el Parlamento se encuentra limitado por límites subjetivos (mayorías exigidas), objetivos (el máximo de crecimiento) y técnicos (compromisos previos y obligaciones contractuales).

A nosotros nos parece que el procedimiento anterior, siendo acertado en la indicación de las notas concluyentes, sin embargo, peca de formalismo. No puede juzgarse si el Parlamento Europeo es o no un Parlamento por la simple concurrencia de tres notas, por muy relevantes que sean.

Efectivamente, el Parlamento Europeo no cumple, en sentido estricto, las exigencias requeridas, pero, y con ello avanzamos ya el resultado de nuestras conclusiones, nos parece que en conjunto, el Parlamento Europeo tiene un peso específico mucho mayor que los Parlamentos Nacionales en la aprobación del Presupuesto.

Es cierto que las facultades del Parlamento Europeo no son universales, y que aún la competencia del Consejo es importante en muchas materias.

Siguiendo el esquema propuesto por ALBERTO MARTÍNEZ GENIQUE (18), en primer lugar, nos encontramos con la incapacidad del Parlamento Europeo para ejecutar sus propias decisiones. Las cantidades consignadas en los créditos del Presupuesto necesitan, para su aplicación por la Comisión, una base normativa que, el Parlamento, al carecer de poder legislativo, no puede aprobar.

Ya decía el Informe VEDEL lo siguiente: «El poder establecer el Presupuesto no coincide con el poder de tomar las decisiones de política económica y social que dirige el Presupuesto. Por eso, los gastos de la Sección garantía del FEOGA, que constituyen de lejos la categoría más importante de los gastos comunitarios, resultan automáticamente de las decisiones tomadas antes por el Consejo en materia de precios agrícolas. Aunque esta automaticidad no se encuentra en el mismo grado, los gastos trasladados al Presupuesto de la Comunidad tienen como fuente principal decisiones ante-

(18) ALBERTO MARTÍNEZ GENIQUE, *El Presupuesto de la CEE para 1984*, «Hacienda Pública Española», núm. 85, 1983.

riores tomadas por el Consejo y adecuados a la fijación de máxima o de mínima, o de autorización dadas por el Consejo a la Comisión para emplear con fines determinados ese volumen de recursos» (19).

Como señala el autor citado, el Parlamento sostiene una tesis «maximalista»: La apertura y volumen de los créditos anuales no pueden decidirse más que por la autoridad presupuestaria, y una vez figuren en el presupuesto debidamente aprobado, deben ser ejecutados por la Comisión, sin que el Consejo pueda poner obstáculo alguno. El Presupuesto sería así base legal suficiente para la ejecución de los créditos, aunque en el caso de nuevas políticas de importancia, que requieran desarrollo normativo, la ejecución de los créditos puede condicionarse a la aprobación de las propuestas de la Comisión y de las decisiones del Consejo.

Por el contrario, el Consejo mantiene una tesis minimalista, en el sentido de que los créditos consignados en el Presupuesto son una mera referencia contable que, para ser ejecutados, necesitan siempre una norma que los desarrolle y los autorice.

Sobre este extremo, decía la declaración común de 30 de junio de 1982 que «la ejecución de los créditos inscritos en el Presupuesto para toda nueva acción comunitaria significativa necesita el establecimiento previo de un reglamento de base. En el caso de que tales créditos fueran inscritos en el Presupuesto, antes que haya sido presentada una propuesta de reglamento, se invita a la Comisión para que presente una propuesta no más tarde de fines de enero. El Consejo y el Parlamento se comprometen a hacer lo posible para que el reglamento en cuestión sea aprobado no más tarde de fines de mayo. En el caso de que esto no fuera posible, la Comisión propondrá transferencias que permitan asegurar la utilización durante el ejercicio de los créditos de que se trata».

En segundo lugar, el Presupuesto de las Comunidades incluye gran parte de los ingresos, pero existen otros medios de financiación importantes que quedan al margen. Entre ellos, la financiación de las actividades de inversión, los empréstitos, la financiación realizada por la Banca Europea de inversiones y la realizada con cargo al Fondo Europeo de desarrollo.

(19) Informe Vedel, página 53.

Reiteradamente, el Parlamento ha intentado incrementar sus competencias en esta materia, sin éxito hasta el momento.

Por último, hemos tenido ocasión de comprobar los límites que se establecen al poder presupuestario del Parlamento derivados del artículo 203 del Tratado (gastos obligatorios y no obligatorios, tasa de crecimiento, etc.).

Ahora bien, estas limitaciones no permiten, a nuestro juicio, negar el creciente potencial del Parlamento Europeo en materia financiera. Para ello, es necesario considerar no solamente los textos legales, sino sobre todo el modo en que opera en la realidad.

En los Parlamentos nacionales, resulta muy difícil pensar en la devolución del proyecto de Presupuestos. El juego del sistema parlamentario exige unas mayorías que aseguran la coincidencia de criterios entre el Gobierno y el Parlamento, sin proceso de concertación alguno.

Se ha destacado hasta la saciedad la crisis del debate presupuestario en el Parlamento moderno, la situación de preponderancia del Gobierno, la imposibilidad por parte de los Diputados de afrontar las complicadas exigencias técnicas de los textos presupuestarios actuales. La conclusión de todo ello es que los Presupuestos en los Estados Parlamentarios Europeos no difieren mucho en su redacción definitiva del texto inicialmente presentado por el Gobierno (20).

Por el contrario, esa conexión no existe en las instituciones europeas. El Consejo representa a los Gobiernos nacionales, el Parlamento al pueblo Europeo. Los intereses son radicalmente distintos

(20) En el editorial del 6 de noviembre de 1986, el periódico «The Wall Street Journal», decía lo siguiente: «Si el Congreso no puede controlar por más tiempo la economía, ¿qué más le queda al Congreso por hacer? Seguramente el ser congresista no va a ser tan divertido como lo era en aquellos días desafiantes en que ambas Cámaras resonaban con debates sobre cómo modificar la periodicidad del manejo de los asuntos. El Congreso, en el sentido económico, empieza a parecer una irrelevancia, y la última cosa en el mundo a la que semejante institución puede dar la bienvenida es a la irrelevancia.

Y como reza el dicho, lo desconocido no puede dañarnos.»

y las vinculaciones de un sistema de gobierno parlamentario inexistentes (21).

Consecuencia de todo lo anterior es que en el sistema diseñado por el Tratado de 1975, el Parlamento no sólo interviene sino que decide, y decide aún más que lo que estamos acostumbrados. La conclusión es evidente, podemos hablar sin duda de un auténtico poder financiero del Parlamento Europeo.

(21) Dicen BURBAN y GINESTET: «Los nuevos diputados elegidos por sufragio universal sólo en un cuarto de proporción tienen doble mandato. Y además esta proporción disminuye tanto por la voluntad de los partidos políticos como por el abandono por parte de los dobles mandatarios de uno de sus mandatos electivos. En estas condiciones, el diputado europeo es en adelante un diputado de dedicación completa. De esto se desprende una consecuencia psicológica importante: al igual que el diputado nacional quiere probar a sus electores que es activo. ¿Y cómo probarlo mejor que obteniéndole créditos para su región o su circunscripción? Estos créditos de infraestructuras u otros no pueden provenir sino del Fondo regional o del Fondo social, y aun de la sección de orientación del FEOGA» (*ob. cit.*).