

DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL

EL PODER PRESUPUESTARIO DEL PARLAMENTO
EUROPEO

MARÍA CERVERA VALLTERRA

UNIVERSITAT DE VALENCIA
Servei de Publicacions
2003

Aquesta Tesi Doctoral va ser presentada a València el dia 8 de Juny de 2001 davant un tribunal format per:

- D. José Luis Iglesias Buhígues
- D. Ramón Falcón y Tella
- D^a. M^a Paz Andrés Saenz de Santa María
- D. Javier Roldán Barbero
- D. Javier Díez Hochtleitner

Va ser dirigida per:
D. José Juste Ruiz

©Copyright: Servei de Publicacions
María Cervera Vallterra

Depòsit legal:

I.S.B.N.:84-370-5807-4

Edita: Universitat de València
Servei de Publicacions
C/ Artes Gráficas, 13 bajo
46010 València
Spain
Telèfon: 963864115

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

FACULTAD DE DERECHO

Departamento de Derecho Internacional



*El poder presupuestario
del Parlamento Europeo*

Tesis que presenta la Licenciada **MARÍA CERVERA VALLTERRA** para la obtención del título de Doctor en Derecho. Elaborada bajo la dirección del Dr. D. **JOSÉ JUSTE RUIZ**, Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la *Universitat de València*.

Valencia, 2000.

Esta investigación se ha realizado gracias a la obtención de una beca del Programa de Formación de Personal Investigador y Profesorado Universitario del Ministerio de Educación y Ciencia.

Índice

Abreviaturas.....	XIII
INTRODUCCIÓN.....	XVII
A. <u>El objeto de la investigación</u>	XVII
B. <u>La importancia de la investigación</u>	XIX
C. <u>El método y los materiales utilizados</u>	XXI
D. <u>La estructura sistemática de la investigación</u>	XXII
CAPÍTULO 1: <u>EL PROGRESIVO FORTALECIMIENTO DEL PODER PRESUPUESTARIO DEL PARLAMENTO EUROPEO</u>	1
I. LA NOCIÓN DE PODER PRESUPUESTARIO.....	1
A. <u>El poder presupuestario en los sistemas estatales</u>	1
B. <u>El poder presupuestario en el proceso de integración europea</u>	6
II. LA SITUACIÓN ORIGINARIA: UNA ASAMBLEA CON ESCASO PODER PRESUPUESTARIO.....	8
A. <u>La financiación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero</u>	8
B. <u>La financiación de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y de la Comunidad Económica Europea</u>	16
1. <i>El alcance de las disposiciones financieras y presupuestarias de los Tratados de Roma de 1957</i>	20

2.	<i>El paso a la segunda etapa de la realización del Mercado Común en 1962</i>	26
3.	<i>El proceso de instauración de la Política Agrícola Común y los problemas de su financiación en 1962</i>	31
III.	LA EVOLUCIÓN POSTERIOR: UN PARLAMENTO EUROPEO CON PODER PRESUPUESTARIO	38
A.	<u>Hacia un sistema de financiación autónomo</u>	38
1.	<i>Las repercusiones financieras del Tratado de fusión de los ejecutivos de 1965</i>	41
2.	<i>La crisis institucional de la “silla vacía” de 1965</i>	44
3.	<i>Las consecuencias presupuestarias derivadas de la introducción de recursos propios en las Comunidades Europeas: el Tratado de Luxemburgo de 1970</i>	47
B.	<u>La consolidación de la autonomía financiera comunitaria</u>	54
1.	<i>El Tratado presupuestario de Bruselas de 1975 y la consagración del marco presupuestario</i>	58
2.	<i>La crisis económica y financiera de los años ochenta</i>	67
3.	<i>Una “paz financiera” definitiva para el mercado único: la gran reforma de 1988</i>	72
4.	<i>Los retos del Tratado de la Unión Europea y las perspectivas financieras para los años 1993 a 1998</i>	79
5.	<i>Las modificaciones de las disposiciones presupuestarias tras la adopción del Tratado de Ámsterdam de 1997</i>	86
6.	<i>Las perspectivas financieras para los años 2000 a 2006</i>	88
CAPÍTULO 2:	<u>LA PARTICIPACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO EN EL PROCEDIMIENTO PRESUPUESTARIO COMUNITARIO</u>	93
I.	LOS CARACTERES DEL PROCEDIMIENTO PRESUPUESTARIO COMUNITARIO	93
II.	EL INICIO DEL PROCEDIMIENTO PRESUPUESTARIO ANUAL: EL “TRIÁLOGO” INTERINSTITUCIONAL	100
A.	<u>Las bases del “triálogo”</u>	102
1.	<i>La necesidad del “triálogo”</i>	105
2.	<i>El soporte logístico del “triálogo”</i>	106
a)	La Dirección General de Presupuestos de la Comisión	107

	b)	El Comité de Representantes Permanentes y el Comité Presupuestario del Consejo	108
	c)	La Comisión de Presupuestos del Parlamento Europeo.....	110
B.		<u>El núcleo del “triálogo”: los Acuerdos Interinstitucionales sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario</u>	115
	1.	<i>El Acuerdo Interinstitucional de 29 de junio de 1988</i>	117
	2.	<i>El Acuerdo Interinstitucional de 29 de octubre de 1993</i>	119
	3.	<i>El Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999</i>	121
III.		EL DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO PRESUPUESTARIO COMUNITARIO	125
A.		<u>Cuestiones generales</u>	126
	1.	<i>El calendario programático</i>	126
	2.	<i>De las Previsiones Plurianuales a las Perspectivas Financieras</i>	128
B.		<u>La elaboración del Anteproyecto de Presupuesto</u>	130
	1.	<i>El marco jurídico</i>	131
	2.	<i>El desarrollo procedimental</i>	132
	a)	La determinación del marco financiero.....	132
	i.	La actualización de las Perspectivas Financieras.....	132
	ii.	El establecimiento del Tipo Máximo de Aumento de los Gastos No Obligatorios.....	136
	b)	Las circulares presupuestarias.....	141
	c)	La programación financiera a medio plazo.....	142
	d)	Las audiencias previas	143
	e)	La concertación <i>ad hoc</i>	144
	f)	Del Estado de Previsiones al Anteproyecto de Presupuesto. Especial referencia al Estado de Previsiones del Parlamento Europeo.....	149
	3.	<i>Las consideraciones prácticas</i>	154
	a)	Las fichas de financiación	154
	b)	Las notas rectificativas	158
C.		<u>La elaboración del Proyecto de Presupuesto</u>	160
	1.	<i>La primera lectura del Consejo: la presentación oficial del Proyecto de Presupuesto</i>	165
	2.	<i>La primera lectura del Parlamento Europeo. Especial referencia a la actividad de la Comisión de Presupuestos</i>	168
	3.	<i>La segunda lectura del Consejo</i>	173
	4.	<i>La segunda lectura del Parlamento Europeo</i>	175

D.	<u>La adopción del Presupuesto</u>	178
1.	<i>El acto de aprobación del Presupuesto en general</i>	180
2.	<i>El acto de aprobación del Presupuesto por el Parlamento Europeo</i>	182
a)	La aprobación del Presupuesto	188
b)	El rechazo del Presupuesto	191
IV.	LAS PATOLOGÍAS DEL PROCEDIMIENTO PRESUPUESTARIO COMUNITARIO	193
A.	<u>Las medidas transitorias aplicables como consecuencia de la no adopción del Presupuesto comunitario: el régimen de Docceavas Partes Provisionales</u>	194
B.	<u>Los Presupuestos Rectificativos y/o Suplementarios</u>	196
CAPÍTULO 3:	<u>LA PARTICIPACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO EN LA EJECUCIÓN Y EN EL CONTROL PRESUPUESTARIO</u>	199
I.	LA FASE DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO	199
A.	<u>La escasa participación del Parlamento Europeo en la ejecución presupuestaria general</u>	200
1.	<i>La actuación del Parlamento Europeo</i>	200
2.	<i>Una responsabilidad de la Comisión</i>	203
3.	<i>La actuación de los Estados miembros</i>	213
B.	<u>El pleno protagonismo del Parlamento en la ejecución de su propio presupuesto de funcionamiento</u>	219
II.	LA FASE DE CONTROL DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO	225
A.	<u>El control técnico del Tribunal de Cuentas</u>	226
1.	<i>Las funciones del Tribunal de Cuentas</i>	231
a)	La doble misión fiscalizadora y consultiva	231
b)	Los medios de acción	236
i.	El poder de información	236
ii.	El poder de investigación e inspección	237
c)	El método de trabajo	238
i.	La organización del trabajo	238
ii.	El estatuto de sus miembros	239

2.	<i>Los instrumentos jurídicos del Tribunal de Cuentas</i>	240
a)	Los informes anuales.....	241
b)	Los informes especiales.....	244
c)	Las declaraciones de fiabilidad de las cuentas	245
d)	Los dictámenes	247
B.	<u>El control político del Parlamento Europeo a través del procedimiento de aprobación de la gestión presupuestaria</u>	247
1.	<i>El origen del poder de aprobación de la gestión presupuestaria por el Parlamento Europeo</i>	247
2.	<i>El concepto del poder de aprobación de la gestión presupuestaria</i>	251
a)	La faceta jurídica	252
b)	La faceta contable.....	253
c)	La faceta política	254
3.	<i>El procedimiento de aprobación de la gestión del Presupuesto</i>	255
4.	<i>La aprobación de la gestión presupuestaria y sus alternativas</i>	259
a)	La dimensión teórica	260
b)	La dimensión práctica. Especial referencia a la crisis de 1999	261
5.	<i>El seguimiento de la decisión de aprobación de la gestión presupuestaria</i>	269
CAPÍTULO 4:	<u>EL EJERCICIO DEL PODER PRESUPUESTARIO POR EL PARLAMENTO EUROPEO. DESARROLLOS RECIENTES Y PERSPECTIVAS DE FUTURO</u>	273
I.	LOS FACTORES QUE HAN FAVORECIDO EL EJERCICIO DEL PODER PRESUPUESTARIO POR EL PARLAMENTO EUROPEO	274
A.	<u>Las mejoras cualitativas</u>	274
1.	<i>El aumento del poder de decisión del Parlamento Europeo</i>	274
2.	<i>La efectividad de la colaboración interinstitucional</i>	282
3.	<i>Los flexibilidad relativa de la disciplina presupuestaria</i>	287
B.	<u>Las mejoras cuantitativas</u>	296
1.	<i>La extensión del ámbito de acción de la Unión Europea</i>	296
2.	<i>La progresión del gasto presupuestario</i>	301
3.	<i>La financiación de las formas de cooperación intergubernamental</i>	303

II.	LOS FACTORES QUE HAN LIMITADO EL EJERCICIO DEL PODER PRESUPUESTARIO POR EL PARLAMENTO EUROPEO	306
A.	<u>Las limitaciones indirectas</u>	306
1.	<i>La perversión del sistema de recursos propios</i>	306
2.	<i>La falta de equidad de las contribuciones individuales de los Estados</i>	313
3.	<i>El valor económico del Presupuesto comunitario</i>	318
4.	<i>Las irregularidades presupuestarias y el fraude a los intereses financieros de la Comunidad Europea</i>	322
B.	<u>Las limitaciones directas</u>	332
1.	<i>Los conflictos interinstitucionales vinculados a la clasificación del gasto comunitario</i>	332
2.	<i>La fugacidad de ciertas actividades financieras comunitarias</i>	336
a)	La actividad crediticia derivada de las operaciones de empréstito y préstamo.....	336
b)	La actividad financiera derivada de las acciones exteriores.....	338
c)	Las dificultades de la “comitología” para la ejecución del gasto presupuestario.....	341
3.	<i>La discusión del Parlamento y el Consejo sobre las bases legales necesarias para la creación del gasto presupuestario</i>	350
4.	<i>Las discusiones sobre la inclusión del Fondo Europeo de Desarrollo en el Presupuesto General</i>	357
5.	<i>La ausencia de competencia parlamentaria sobre la determinación de los ingresos</i>	361
III.	LOS NUEVOS RETOS PARA EL EJERCICIO POR EL PARLAMENTO EUROPEO DEL PODER PRESUPUESTARIO	363
A.	<u>Las repercusiones presupuestarias de la realización de la Unión Económica y Monetaria</u>	364
B.	<u>Las repercusiones presupuestarias de la futura ampliación de la Unión Europea</u>	370
1.	<i>Las razones de la ampliación</i>	373
2.	<i>Los preparativos de la ampliación</i>	376
a)	Las previsiones: la “Agenda 2000”.....	376
b)	Los resultados: los instrumentos de “ayuda a la adhesión”.....	377
C.	<u>La reforma <i>non nata</i> del Derecho Presupuestario europeo</u>	382
	CONCLUSIONES	387

ANEXOS	399
ÍNDICE BIBLIOGRÁFICO.....	411
I. FUENTES DOCTRINALES	411
A. <u>Manuales y obras generales</u>	411
1. <i>Obras sobre el Derecho Comunitario Europeo</i>	411
2. <i>Obras sobre el Parlamento Europeo</i>	414
B. <u>Monografías</u>	416
C. <u>Artículos de revista y capítulos de libro</u>	419
D. <u>Documentos de divulgación restringida</u>	443
II. FUENTES DOCUMENTALES	444
A. <u>Normativa y actos de las instituciones comunitarias</u>	444
1. <i>Derecho Comunitario Originario</i>	444
2. <i>Derecho Comunitario Derivado</i>	446
a) Reglamentos.....	446
b) Directivas	450
c) Decisiones.....	450
d) Dictámenes.....	452
e) Otros actos	452
i. Resoluciones del Parlamento Europeo	452
ii. Actos de aprobación o de rechazo del Presu-	
puesto.....	458
iii. Actas de sesión del Parlamento Europeo	459
iv. Acuerdos y declaraciones interinstitucionales.....	461
v. Informes y comunicaciones.....	463
vi. Miscelánea.....	466
3. <i>Conclusiones del Consejo Europeo</i>	468
B. <u>Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas</u>	469
III. FUENTES ELECTRÓNICAS	472

Abreviaturas

<i>aff./as</i>	Affaire/asunto
<i>ACP</i>	Países de África, Caribe y Pacífico
<i>AELC/EFTA</i>	Asociación Europea de Libre Comercio/ European Free Trade Association
<i>A.F.D.I.</i>	Annuaire Français de Droit International
<i>AUE</i>	Acta Unica Europea, hecha en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 y en La Haya el 28 de febrero de 1986
<i>BEI</i>	Banco Europeo de Inversiones
<i>Bol.UE/Bol.CE</i>	Boletín de la Unión Europea desde noviembre de 1993/antes Boletín de las Comunidades Europeas desde 1986
<i>B.O.E.</i>	Boletín Oficial del Estado
<i>Bull.CE</i>	Bulletin des Communautés Européennes
<i>CAJAI</i>	Cooperación en los Ámbitos de Justicia y Asuntos de Interior
<i>C.D.E.</i>	Cahiers de Droit Européen
<i>CE</i>	Comunidad Europea
<i>CECA</i>	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
<i>CEEA</i>	Comunidad Europea de la Energía Atómica
<i>CEE</i>	Comunidad Económica Europea
<i>C.M.L.R.</i>	Common Market Law Review
<i>COREPER</i>	Comité de Representantes Permanentes
<i>Doc. COM</i>	Documentos preparatorios de las Comunidades Europeas
<i>D.O.C.E.</i>	Diario Oficial de las Comunidades Europeas desde 1986
<i>D.O.C.E. C</i>	Diario Oficial de las Comunidades Europeas, serie C (“Comunicaciones”)
<i>D.O.C.E. L</i>	Diario Oficial de las Comunidades Europeas, serie L (“Legislación”)
<i>E.L.R.</i>	European Law Review
<i>Euratom</i>	Comunidad Europea de la Energía Atómica
<i>FEOGA-Orientación</i> ...	Fondo Europeo de Garantía Agrícola, sección “Orientación”
<i>FEOGA-Garantía</i>	Fondo Europeo de Garantía Agrícola, sección “Garantía”
<i>FED</i>	Fondo Europeo de Desarrollo
<i>FEDER</i>	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
<i>FSE</i>	Fondo Social Europeo

<i>GO</i>	Gastos obligatorios
<i>GNO</i>	Gastos no obligatorios
<i>Gaceta Jurídica C.E.</i> ...	Gaceta Jurídica de la Comunidad Europea y de la competencia
<i>I.E.F.</i>	Instituto de Estudios Fiscales
<i>IME</i>	Instituto Monetario Europeo
<i>INTOSAI</i>	Organización Internacional de las Instituciones Superiores de Control
<i>IVA</i>	Impuesto sobre el Valor Añadido
<i>J.C.M.S.</i>	Journal of Common Market Studies
<i>J.D.I.</i>	Journal de Droit International
<i>J.O.C.E.</i>	Journal Officiel des Communautés Européennes
<i>L.G.D.J.</i>	Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence
<i>Normas Internas</i>	Normas Internas de ejecución del Presupuesto del Parlamento Europeo (documento interno del Parlamento Europeo)
<i>ONU</i>	Organización de las Naciones Unidas
<i>Op. cit.</i>	<i>Opus citatum</i> (voz latina: en la obra citada)
<i>O.P.O.C.E.</i>	Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidad Europea
<i>PAC</i>	Política Agrícola Común
<i>PE Doc.</i>	Documentos preparatorios del Parlamento Europeo
<i>PESC</i>	Política Exterior y de Seguridad Común
<i>PFMP</i>	Programación financiera a medio plazo
<i>PNB</i>	Producto Nacional Bruto
<i>PR</i>	Presupuesto Rectificativo
<i>PRS</i>	Presupuesto Rectificativo y Suplementario
<i>PS</i>	Presupuesto Suplementario
<i>PTU</i>	Países y territorios de ultramar
<i>PUB</i>	Presse Universitaire de la Belgique
<i>PUF</i>	Presse Universitaire de la France
<i>R.C.A.D.I.</i>	Recueil des Cours de l'Académie de Droit International
<i>R.C.G.</i>	Revista de las Cortes Generales
<i>R.D.C.E./R.I.E</i>	Revista de Derecho Comunitario Europeo /Revista de Instituciones Europeas antes de 1998
<i>R.D.E.</i>	Rivista di Diritto Europeo
<i>R.D.P.S.P.</i>	Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger
<i>Rec</i>	Recueil de la Jurisprudence de la Cour de Justice de la Communauté Européenne/Recopilación de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea desde 1986
<i>R.E.D.I.</i>	Revista Española de Derecho Internacional
<i>R.E.I.</i>	Review of European Integration/Revue d'Intégration Européenne
<i>RF</i>	Reglamento Financiero

ABREVIATURAS

<i>R.F.F.P.</i>	Revue Française des Finances Publiques
<i>R.F.S.P.</i>	Revue Française de Science Politique
<i>R.I.E./R.D.C.E.</i>	Revista de Instituciones Europeas antes de 1998/Revista de Derecho Comunitario Europeo
<i>RIPE</i>	Reglamento Interno del Parlamento Europeo
<i>R.M.C.U.E./R.M.C.</i>	Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne desde 1993/antes Revue du Marché Commun
<i>R.D.P.</i>	Revista de Derecho Político
<i>R.S.F.</i>	Revue de Science Financière
<i>R.T.D.E.</i>	Revue Trimestrelle de Droit Européen
<i>TJCE</i>	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
<i>TMA</i>	Tipo máximo de aumento
<i>Tratado CE</i>	Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (en sustitución del Tratado CEE desde la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea)
<i>Tratado CEE</i>	Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, firmado en Roma el 25 de marzo de 1957
<i>Tratado CECA</i>	Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, firmado en París el 18 de abril de 1951
<i>Tratado CEEA</i>	Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, firmado en Roma el 25 de marzo de 1957
<i>Tratado UE</i>	Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 2 de febrero de 1992
<i>UEM</i>	Unión Económica y Monetaria
<i>VV.AA.</i>	Varios autores

I N T R O D U C C I Ó N

A. El objeto de la investigación

Este trabajo profundiza en el examen del progresivo reconocimiento del poder presupuestario al Parlamento Europeo y los problemas que plantea su ejercicio. Al respecto, se ha prestado especial atención a las relaciones que mantiene el Parlamento Europeo con las demás instituciones de la Unión Europea.

El soporte material de esta investigación ha estado formado por las disposiciones múltiples que, de forma cambiante, han regulado la materia. Así, junto a los preceptos de los distintos Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas (Comunidad Europea del Carbón y del Acero, Comunidad Económica Europea y Comunidad Europea de la Energía Atómica) se tomaron en consideración sus sucesivas enmiendas, parciales y globales, a saber: el Tratado de Bruselas de 8 de abril de 1965 de fusión de los ejecutivos, el Tratado de Luxemburgo de 22 de abril de 1970, el Tratado de Bruselas de 22 de julio de 1975, el Acta Única Europea de 1986, el Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht en 1992 y el Tratado de Amsterdam de 2 de octubre de 1997.

Atendiendo a las peculiaridades de esta materia, también se prestó singular atención a las normas contenidas en las diferentes declaraciones y acuerdos interinstitucionales adoptados conjuntamente por el Parlamento Europeo, la Comisión y el Consejo en materia presupuestaria. A tales efectos, pueden citarse: la declaración de 4 de marzo de 1975 relativa al establecimiento de un procedimiento de concertación, la declaración común de 30 de junio de 1982, el Acuerdo Interinstitucional de 29 de junio de 1988 sobre la disciplina del presupuesto relativa a la mejora en la eficacia del procedimiento presupuestario, el Acuerdo Interinstitucional de 29 de octubre de 1993 sobre la disciplina presupuestaria y de mejora del procedimiento presupuestario para el periodo 1993-1999 y el nuevo Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999 sobre la disciplina del presupuesto y la mejora del procedimiento presupuestario.

Para obtener una visión y una explicación completa de estos documentos se han examinado los trabajos que precedieron a la adopción definitiva de los Tratados presupuestarios en los años sesenta y setenta. Se ha prestado particular atención a los informes y a las comunicaciones presentados por la Comisión al Consejo antes de la adopción de estos acuerdos. Asimismo, se han tenido en cuenta las actas de sesión que alimentaron los interesantes y sustanciosos debates que condujeron a la puesta en marcha del sistema de recursos propios precisamente porque, en ellos, se planteó seriamente el reconocimiento de verdaderos poderes presupuestarios al Parlamento Europeo. El análisis de estos instrumentos jurídicos se ha complementado con el examen de las resoluciones más importantes adoptadas por el propio Parlamento Europeo en materia presupuestaria, el estudio de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y otros documentos vinculados al tema.

Para estudiar el poder presupuestario del Parlamento Europeo ha sido ineludible dar una explicación relativamente extensa del funcionamiento del sistema general de financiación de las Comunidades Europeas. Nótese al respecto que el Parlamento Europeo no obtuvo poder presupuestario alguno hasta que no se instauró un sistema de recursos propios, hecho que se produjo en la primera mitad de la década de los setenta. Los Estados solamente accedieron a la sustitución de las contribuciones nacionales por recursos propios como forma de financiación del sistema, a partir del momento en que tuvieron la certeza de que el Parlamento Europeo asumiría los poderes de control democrático anteriormente ejercidos por los parlamentos nacionales. Desde ese momento, quizás el Parlamento Europeo no ha seguido incrementando formalmente sus poderes presupuestarios, sin embargo, sí que ha sabido ejercitarlos con efectividad, utilizando todos los instrumentos jurídicos y políticos a su alcance.

Asimismo, se ha puesto especial énfasis en las funciones desempeñadas por todas y cada una de las instituciones comunitarias. Esta impresión resultará de la lectura de los capítulos segundo y tercero de este trabajo que abordan la participación del Parlamento Europeo en el procedimiento presupuestario anual y en la ejecución y el control de su ejecución, respectivamente. Esto no debería transmitir la falsa impresión de estar olvidando que el objeto principal de la investigación es el Parlamento Europeo ya que, en esta materia, como en la mayoría de cuestiones que afectan a la aplicación del Derecho Comunitario, la interacción constante de sus agentes es fundamental y constituye una garantía de su equilibrio y supervivencia. Una planteamiento semejante era el más adecuado para describir con claridad la delicada relación interinstitucional que afecta a la elaboración, aprobación y aplicación del Presupuesto General de la Unión.

Para ofrecer una perspectiva lo más actualizada posible de las cuestiones presupuestarias, se ha evitado intencionadamente un seguimiento detenido y exhaustivo de cada ejercicio presupuestario anual desde los orígenes de las Comunidades Europeas hasta la fecha. Un estudio de este género, además de excesivo, habría podido obscurecer y enturbiar más la complejidad que de por sí caracteriza al Derecho Presupuestario comunitario. De ahí, que se haya insistido especialmente en el examen del período en que ha estado operativo el acuerdo interinstitucional adoptado el 29 de octubre de 1993, esto es, los ejercicios presupuestario comprendidos entre los años 1994 y 1999. A diferencia de la corta vida práctica del nuevo Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999, —en vigor únicamente desde el 1 de enero del año 2000—, el lustro 1993-1999 permite una evaluación completa, tanto desde el punto de vista teórico como desde su aplicación práctica.

B. La importancia de la investigación

El poder presupuestario del Parlamento Europeo resulta un objeto de estudio particularmente apto para el desarrollo de una tesis doctoral por varias razones.

El Parlamento Europeo tiene el atractivo de ser la institución comunitaria más próxima a los ciudadanos de los países de la Unión Europea. A medida que el proceso de construcción europea se ha ampliado, los poderes del Parlamento Europeo han crecido incesantemente, al tiempo que el grado de afectación de los derechos e intereses de los ciudadanos se ha intensificado. Sin embargo, aunque el Parlamento Europeo es el soporte democrático de la Unión Europea, es todavía un gran desconocido. La imagen que proyecta en relación con su funcionamiento dista mucho de la realidad. Sobre todo, conducen a engaño las comparaciones del Parlamento Europeo con la mecánica propia de los parlamentos nacionales. Como quiera que los miembros del Parlamento Europeo son elegidos democráticamente por sufragio universal y que su funcionamiento interno es más parecido a los parlamentos estatales que a las asambleas consultivas de las organizaciones internacionales, se transmite al ciudadano que debe elegir a sus representantes en el Parlamento la sensación de que funciona y actúa como un parlamento nacional. Al escuchar el programa electoral de la mayoría de los candidatos como diputados a las elecciones europeas, parece además como si de verdad el Parlamento poseyera potestades legislativas completas. Desgraciadamente, todavía hoy este hecho se aleja mucho de la realidad. No puede hablarse de la existencia efectiva de un “pueblo europeo” y los miembros del Parlamento Europeo no se eligen todavía por un procedimiento electoral uniforme en todo el territorio de la Unión. Aunque el

Parlamento Europeo participa activamente en el proceso de adopción de las decisiones comunitarias, no puede ser considerado como un órgano legislativo. El Parlamento Europeo ni siquiera ha sido habilitado por los Tratados para derrocar o destituir al Consejo de la Unión. En contrapartida, el Parlamento Europeo dispone de un único poder efectivo y real: el poder presupuestario. Resuenan por ello con gran fuerza las primeras palabras escritas por STRASSER en su ya clásico libro “La Hacienda de Europa” ¹:

“Como en todas las sociedades organizadas, en la sociedad comunitaria europea tiene lugar una lucha entre las fuerzas que la componen para asumir la dirección. Obtener el poder presupuestario es indiscutiblemente una de las formas de dirigirla (...)”.

Además, en España, si bien el Parlamento Europeo como institución comunitaria se ha hecho merecedor de un generoso tratamiento doctrinal, los aspectos presupuestarios han recibido una atención menor hasta el punto de parecer secundarios.

Aunque en nuestro país existen algunos especialistas en la materia y se han realizado interesantes trabajos de investigación ², no existe ningún trabajo reciente que, de forma exclusiva y completa, ponga el acento en los poderes presupuestarios del Parlamento Europeo. En efecto, en los últimos años, el Parlamento Europeo ha sido objeto de diversas tesis doctorales relacionadas con su poder normativo ³, sin embargo, en ellas, sólo puede encontrarse de forma tangencial un examen del poder presupuestario del Parlamento.

Además, durante el período de realización de este trabajo, se produjeron acontecimientos inesperados que hicieron mucho más atractiva e interesante la investigación del ámbito presupuestario europeo. En concreto, cabe señalar, de un

¹ Vide STRASSER, D. (1993a), La Hacienda de Europa: el derecho presupuestario y financiero de las Comunidades Europeas, 7ª edición, Madrid, ed. I.E.F, p. 19.

² V. gr. MARTÍNEZ MARTÍNEZ, D. (1974), El sistema financiero de las Comunidades Europeas: génesis de una hacienda federal, Madrid, ed. I.E.F, 196 páginas; FONSECA MORILLO, F. (1986), El Presupuesto de las Comunidades Europeas. Análisis jurídico, Madrid, ed. I.E.F, 756 páginas; y FALCÓN Y TELLA, R. (1988), Introducción al Derecho financiero y tributario de las Comunidades Europeas, Madrid, ed. Civitas (Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense), 432 páginas.

³ Vide PIQUERAS GARCÍA, A. J. (1993), La participación del Parlamento Europeo en la actividad legislativa comunitaria, Madrid, ed. Civitas (colección “Estudios Jurídicos Internacionales y Europeos”), 537 páginas; ROBLES CARRILLO, M. A. (1994), El control de la Política Exterior por el Parlamento Europeo, Madrid, ed. Civitas (colección “Estudios Jurídicos Internacionales y Europeos”), 563 páginas; y NAVARRO BATISTA, N. (1995), Parlamento Europeo y poder normativo, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 280 páginas.

lado, el que en marzo de 1999 la Comisión encabezada por SANTER se viese forzada a dimitir en bloque como consecuencia indirecta de la no aprobación por parte del Parlamento Europeo de la gestión presupuestaria realizada en el ejercicio 1996. De otro lado, también en estos últimos tiempos, los trabajos preparatorios del Tratado de Amsterdam (octubre de 1997) y la adopción de las Perspectivas Financieras —que serán operativas entre los años 2000 y 2006— han abierto el debate sobre ciertas cuestiones relacionadas con el poder presupuestario.

C. El método y los materiales utilizados

Una de las características que distingue a la materia presupuestaria es su carácter multidisciplinar. Este hecho provoca que el interés por esta materia se produzca tanto en el mundo de la economía como en el mundo jurídico. Consciente de esta circunstancia, este análisis que considera el poder presupuestario del Parlamento Europeo desde un punto de vista fundamentalmente internacionalista —puesto que las Comunidades Europeas son ante todo organizaciones internacionales— tuvo que acometerse con cierta cautela. Este condicionante justifica el que la visión que se ha adoptado aparezca abierta a las consideraciones sociológicas atentas especialmente al equilibrio de las fuerzas políticas y jurídicas de las instituciones comunitarias.

En el curso de la elaboración de esta tesis doctoral, se han examinado las fuentes de conocimiento primarias (especialmente los textos normativos propios de las Comunidades Europeas, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y numerosa documentación comunitaria). También se han estudiado las fuentes de conocimiento secundarias, esto es, libros y artículos de revistas jurídicas especializadas.

La localización, el estudio y el análisis de esta copiosa documentación ha implicado distintos grados de dificultad. A tales efectos, ni qué decir tiene la enorme agilidad que posee la apertura de multitud de páginas *web*. Estos portales de Internet han aligerado especialmente la consulta de los documentos más recientes que se publican en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, las actas y las resoluciones del Parlamento Europeo y los documentos preparatorios emitidos desde la Comisión europea como documentos doc. COM.

Del mismo modo, ha resultado tremendamente útil consultar el material bibliográfico de la Facultad de Derecho de la *Universitat de València* y del Centro de Documentación Europea ubicado en ésta. De hecho, los mayores problemas en la labor de “prospección” bibliográfica han surgido a la hora de seleccionar el material

localizado. Particularmente rica y abundante ha sido la doctrina en lengua francesa (singularmente prolija en la disciplina del Derecho Comunitario europeo) hasta bien entrada la década de los años ochenta. En contrapartida, se comprobó una gran escasez doctrinal generalizada en la materia en la década de los años noventa.

También ha sido necesario consultar archivos y documentos menos accesibles. En este sentido, cabe destacar especialmente la difícil localización de las actas de sesiones del Parlamento Europeo. Este material hubo que buscarlo bien en la Oficina de representación del Parlamento Europeo en Madrid, bien en el Instituto Europeo de Florencia (Italia) o bien, en la Biblioteca General de la Comisión, ubicada en Bruselas (Bélgica).

D. La estructura sistemática de la investigación

Para dar orden y claridad a la investigación, la estructura de este trabajo se ha dividido en cuatro capítulos.

El primero de éstos ha servido para seguir el proceso paulatino de transformación de los poderes presupuestarios del Parlamento Europeo desde sus orígenes hasta la reciente adopción de las “Perspectivas Financieras” aplicables al período comprendido entre el año 2000 y el año 2006. El análisis de los sucesivos cambios ha ido acompañado de la explicación oportuna de las razones y los acontecimientos conexos con la puesta en marcha del sistema de financiación comunitario. Este examen también se ha ilustrado con la descripción de los obstáculos que fueron apareciendo en estos años.

En el capítulo segundo se han examinado los puntos que guían el desarrollo del procedimiento presupuestario. Se ha dedicado particular atención a los Acuerdos Interinstitucionales que rigen su funcionamiento y la experiencia práctica ocurrida en los últimos cinco años. Esta experiencia se encuentra lejos de los momentos conflictivos y dramáticos que caracterizaron el desarrollo del procedimiento presupuestario hasta bien entrada la década de los años ochenta.

En el tercer capítulo, se ha analizado la fase de aplicación del Presupuesto una vez aprobado por la autoridad presupuestaria. Esta fase del ciclo presupuestario se refiere principalmente a la ejecución del Presupuesto por parte de la Comisión y al control de su ejecución que efectúan el Tribunal de Cuentas y el Parlamento Europeo. La redacción final de esta parte del trabajo ha presentado dificultades en su examen debido a que no podía dejarse de conocer su funcionamiento. Este estudio preliminar ha sido necesario para poder completar, con mayor perspectiva, el examen de la actividad de control técnico que ejercita el

Tribunal de Cuentas antes de la intervención del Parlamento. En este capítulo, se ha dado amplia cabida al examen del procedimiento de aprobación de la gestión realizada por la Comisión, que compete exclusivamente al Parlamento Europeo. Al respecto, ha resultado particularmente instructiva la experiencia práctica que rodeó la aprobación del Presupuesto del ejercicio de 1996.

A título de síntesis, se consideró oportuno dedicar una parte sustancial del trabajo (un capítulo entero) al análisis de los factores que, en estos últimos años, han favorecido o han limitado el ejercicio por el Parlamento Europeo de sus poderes presupuestarios. En esta parte del trabajo, se examinaron también las medidas que, desde el punto de vista presupuestario, han adoptado los quince Estados miembros de la Unión y sus instituciones para hacer frente a los mayores retos a los que se avecina la Unión: la realización de la Unión Económica y monetaria y la ampliación de la Unión. Debemos admitir que, nuestra gran curiosidad a lo largo de todo este trabajo ha sido observar la peculiar evolución de la forma de parlamentarismo europeo, pensando que su configuración podría estar anunciando alguna innovación singular en la también innovadora organización internacional que es la Unión Europea. ¿No entraría acaso dentro de las posibilidades hipotéticas y futuras, el que desde la Unión se estén explorando nuevas fórmulas democráticas no definidas todavía?

C A P Í T U L O 1 :

EL PROGRESIVO FORTALECIMIENTO DEL PODER PRESUPUESTARIO DEL PARLAMENTO EUROPEO

I. LA NOCIÓN DE PODER PRESUPUESTARIO

A. El poder presupuestario en los sistemas estatales

Ningún análisis de la función presupuestaria podría entenderse, ni resultaría completo sin el previo conocimiento, —aún si breve—, de los acontecimientos históricos y de las razones jurídico-políticas y económicas que justificaron el nacimiento y posterior desarrollo del poder presupuestario de los Parlamentos en los Estados. Y ello a pesar de que, si bien su origen es más remoto en el caso particular de España y de Gran Bretaña, la concepción actual de la institución presupuestaria arranca del período surgió el Estado Liberal y se consagró la división de poderes formulada por MONTESQUIEU.

En los Estados hispano-cristianos de la Baja Edad Media, como en otros territorios de Europa Occidental (v. gr. en Francia o en Gran Bretaña), el Monarca era tutor y gobernador del Reino. Sin embargo, el Monarca no ejercía por sí solo las funciones de gobierno y administración. Estaba auxiliado por asambleas políticas que le asistían con su consejo y le asesoraban. Entonces, solamente los grupos sociales privilegiados (la nobleza temporal y espiritual y algunos oficiales de palacio) intervenían en el gobierno del Estado como parte de la *Curia* ⁴.

⁴ Durante este período de la Reconquista, predominando la economía agraria y el desarrollo señorial, la percepción de las exacciones debidas la organizaron fundamentalmente los pobladores de los señoríos. Los ingresos de la Hacienda y del Monarca se confundían, aunque el poder económico del Monarca a menudo era inferior al de algunos magnates seculares o eclesiásticos y al de algunas órdenes militares ya que éstos, frecuentemente estaban exentos de contribuir al sostenimiento del

Posteriormente, el regular incremento de la burguesía urbana y el comercio cambió profundamente el panorama político.

Situados ya en el período de transición del Feudalismo al Estado Moderno, un nuevo estamento social, formado por burgueses y comerciantes y dotado de fuerza social y económica, pasó a formar parte en España de la *Curia* ⁵ y otras juntas políticas. De esta *Curia*, derivarían, de un lado, el *Consejo Real* como órgano asesor del Monarca (finales del siglo XIII y principios del siglo XIV), y de otro lado, las primeras *curias plenas* que reunían a los tres estamentos y que pasaron a constituirse posteriormente como *Cortes* (siglo XIII) ⁶. Esto equivalía a la constitución de una u otra variante de parlamentarismo más o menos influyente, según los casos y lugares.

Según GARCÍA DE VALDEAVELLANO ⁷, las Cortes medievales españolas nunca dispusieron de medios legales para imponer al Rey la voluntad de los estamentos. Mostraron siempre en mayor o menor medida, al menos en la forma, acatamiento y sumisión al Príncipe. No obstante, Los Monarcas o Príncipes se vieron en la necesidad de buscar el apoyo político y el auxilio financiero del estamento ciudadano. El Reino de Castilla y León constituye, en este sentido, una de las primeras experiencias históricas de limitación del poder real. Existían unas Cortes cuyas funciones sobrepasaban las de un mero órgano consultivo del Rey, de tal manera, que algunas decisiones de éste requerían el consentimiento de las Cortes ⁸. El Monarca no podía derogar las leyes decretadas en tales asambleas.

Estado.

⁵ Este término se aplicó a las juntas palatinas y asambleas extraordinarias de los Condados de Barcelona y de los Reinos de Castilla y León, Aragón y Navarra, con la específica denominación de *Curia Regia* o Curia del Rey, y transformado más tarde en las voces de *Cort* y *Corte* de las lenguas romances peninsulares.

⁶ Según GARCÍA DE VALDEAVELLANO, estas asambleas representativas no se constituyeron como tales hasta que los representantes del estamento ciudadano o popular no empezaron a formar parte de las reuniones extraordinarias de la Curia del Rey; sobre todo hasta que no se consolidó su intervención junto a los demás estamentos sociales en la adopción de las decisiones. *Vide* GARCÍA DE VALDEAVELLANO, L. (1992), Curso de Historia de las Instituciones Españolas, 3ª reimpresión, Madrid, Ed. Alianza (serie “Universidad Textos”), p. 463.

Los primeros datos documentados conocidos en España de participación del estamento popular en una *Curia Regia*, —aunque de forma todavía no estable—, son del año 1188. Se sitúan en León en relación con un Decreto acordado y promulgado por el rey Alfonso IX. A modo de ejemplo, en Alemania, este estamento ciudadano no formará parte de la Dieta hasta el año 1232; en Inglaterra, tendrá que esperar al final de la Batalla de Lewes en 1264 siendo rey Enrique II; y en Francia, este hecho surgió con Felipe IV “el Hermoso” en 1302. *Vide* GARCÍA DE VALDEAVELLANO, L. (1992), Curso de Historia ..., *ibidem*, p. 465.

⁷ *Vide* GARCÍA DE VALDEAVELLANO, L. (1992), Curso de Historia ..., *ibidem*, p. 469.

⁸ “El asunto fundamental de la competencia de las Cortes castellananas fue la concesión y dotación de

En el Renacimiento, con el advenimiento del Estado Moderno, en casi toda Europa, la organización política y administrativa de los Estados se fue racionalizando y unificando. Además, se crearon los primeros ejércitos profesionales, las primeras unidades políticas de base territorial y las primeras burocracias públicas. Aunque existían jurisdicciones autónomas dentro del ámbito reservado a la autoridad directa del Príncipe, las Cortes, los Parlamentos o los Estados Generales —cualquiera que fuera su denominación— estuvieron en condiciones de poder mediatizar la disposición del dinero, la milicia, la administración de justicia, etc.

Habrá que esperar a finales del siglo XVIII para que el Presupuesto surja en una concepción parecida a la actual, vinculado al “principio de autoimposición” como derivación de la idea de soberanía nacional a la que el pensamiento ilustrado hacía depositaria por representación del poder legislativo ⁹. Por extensión, se entendió que la capacidad de decisión del órgano legislativo, —encarnado por la institución parlamentaria—, abarcaba también las medidas de sostenimiento del gasto público. De ahí, que los representantes de los estamentos sociales fueran la instancia encargada de consentir la imposición de las cargas y de los tributos a cambio de conocer el destino y la finalidad de las sumas recaudadas.

Poco después, a partir del siglo XIX, empezó a consolidarse la creencia generalizada de que el Monarca y su entorno eran proclives al derroche y que sólo los Parlamentos, compuestos por la burguesía ahorradora, ponían freno a sus excesos ¹⁰. Fue, precisamente, en un contexto de este tipo, cuando tuvo lugar el

los subsidios extraordinarios o “servicios” que el Rey solicitaba de esas asambleas para atender a los gastos del Estado. La imposición de nuevos tributos requería el consentimiento y aprobación de las Cortes. Correspondía también a estas asambleas fijar el destino de los subsidios votados, la manera de su reparto y recaudación y la inspección del gasto de las sumas recaudadas. Las Cortes intervinieron asimismo en la ordenación de la Economía castellana y requirieron reiteradamente a los Reyes para que dictasen los preceptos de política económica que estimaban necesarios”. *Vide* GARCÍA DE VALDEAVELLANO, L. (1992), *Curso de Historia ...*, *ibídem*, pp. 476-477.

⁹ Al respecto, basta observar el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre y del Ciudadano. Junto al poder de auto-imposición, esta Declaración obligaba a que la aprobación de los Presupuestos se efectúase por representación popular. Estas previsiones no pudieron materializarse inmediatamente. Tuvieron que esperar a la restauración borbónica en 1815.

Dos fueron los pilares esenciales de la concepción presupuestaria liberal: por un lado, la “autorización” al ejecutivo como elemento clave del Derecho Presupuestario, y por el otro, el que mediante la aprobación por el Legislativo del Presupuesto confeccionado por el Ejecutivo, el primero disponía del poder y de la facultad de adoptar actos jurídicos en materia financiera.

¹⁰ Hoy, esta creencia se ha invertido. Se parte de la idea de que los Parlamentos Nacionales tienden a aumentar los gastos por la irresponsabilidad de no administrar lo que votan. El resultado es que el acto de aprobación del Presupuesto ha perdido buena parte de la importancia que le reconocieron las ideas revolucionarias liberales.

conflicto en la Prusia de BISMARCK por la negativa de la cámara baja de incluir en el Presupuesto los gastos necesarios para emprender una reforma militar. Este conflicto determinó un profundo e interesantísimo debate doctrinal, desatado en 1871 ¹¹ por la particular visión de LABAND ¹² sobre la naturaleza jurídica de la ley de Presupuestos. Sus teorías dieron origen a la distinción entre Ley en sentido formal y Ley en sentido material; una discusión hoy superada en la mayoría de los sistemas presupuestarios nacionales ¹³, pero que no deja de tener una transcendencia fundamental en el desarrollo teórico de la noción de poder presupuestario de los Parlamentos Nacionales.

Más recientemente, a lo largo de este último siglo, la confluencia de ciertos acontecimientos políticos y económicos han arrinconado en parte la faceta jurídico-constitucional del poder presupuestario y han convertido el elemento económico en el factor determinante y explicativo de la actual concepción de poder presupuestario. Al entrar en crisis el Estado Liberal moderno, el siglo XX ha agregado a la tradicional función de control del Presupuesto unas nuevas funciones sin las cuales no podría funcionar el actual Estado del Bienestar.

Según GARCÍA VILLAREJO y SÁNCHEZ SALINAS ¹⁴, la crisis del 29 y la “Gran Depresión” mundial desatada por el hundimiento de la Bolsa de Nueva York fueron determinantes porque subrayaron la incapacidad del Estado Liberal para encontrar remedio a los problemas económicos. Estos hechos provocaron asimismo una notable evolución del pensamiento económico, gracias al respaldo teórico de los postulados formulados por KEYNES. Sus ideas justificaron un cambio trascendental del papel del Estado en el sistema económico ¹⁵ que permitieron salir

¹¹ En el trasfondo, se suscitó el debate del reparto de competencias entre el Monarca y el Parlamento en la ordenación de la actividad financiera.

¹² *Vide* LABAND, P.; RODRÍGUEZ BEREIJO, A. (pr.) (1979), Derecho Presupuestario, Madrid, ed. I.E.F, pp. 65 y siguientes.

¹³ En España, véase la sentencia del Tribunal Constitucional 27/1981 de 20 de julio de 1981 (B.O.E. n° 193, de 13 de agosto de 1981).

¹⁴ *Vide* GARCÍA VILLAREJO, A.; SALINAS SÁNCHEZ, J. (1985), Manual de Hacienda pública, Madrid, ed. Tecnos, pp. 165 y siguientes.

¹⁵ En el planteamiento keynesiano, lo prioritario para reactivar la actividad económica, ya no era el ahorro, sino la inversión. Había además que recurrir a un notable aumento del gasto público como medida para resolver el paro masivo y aumentar la demanda interna.

Tras la ola de proteccionismo vivida en Europa en el período de entreguerras, la cultura keynesiana se impuso en el continente europeo después de la Primera Guerra Mundial. Dio lugar a una importante fiebre nacionalizadora del Estado en algunos sectores prioritarios (transporte, energía, carbón, acero e infraestructura, etc.) y en las industrias básicas europeas.

Vide GARCÍA VILLAREJO, A.; SALINAS SÁNCHEZ, J. (1985), Manual de Hacienda pública,

del estancamiento económico del momento. Las formulaciones keynesianas desterraron la vieja concepción del “Estado Liberal abstencionista”, inerte a una dinámica económica que deja al libre juego los mercados ¹⁶. Desde entonces, el Estado ha adquirido un extraordinario protagonismo en la vida pública que no ha hecho más que acrecentarse hasta presentar la fisonomía propia del “Estado-intervencionista”. Por otro lado, también después de las dos guerras mundiales, ya en los años cincuenta, la actividad financiera ha conocido un desarrollo extraordinario.

Estos acontecimientos determinaron la aceptación del Estado del Bienestar y generalizaron la planificación económica en los países con economías de mercado. A partir de esta coyuntura, los Presupuestos estatales, junto a la función de control político del gasto público, se han convertido en instrumentos macro-económicos de planificación económica y en elementos claves de la dirección y la orientación de las políticas económicas nacionales. De ahí que, como señalan GARCÍA VILLAREJO y SALINAS SÁNCHEZ ¹⁷, el Presupuesto estatal actual expresa fundamentalmente el plan económico del Estado. El Estado es considerado principalmente como “una unidad económica con fines y objetivos económicos”. En la medida en que afecta al funcionamiento global de todo el sistema económico, su actividad trasciende los límites del sector público.

Marcada por el apogeo y la omnipresencia de la dimensión económica de las funciones del Estado, nuestra época ha desplazado su tradicional faceta político-constitucional. Ésta última se ha visto frenada por la necesaria colaboración entre los órganos del Estado y por la presión que —según en qué Estados— ejercen con mayor o menor fuerza los grupos sociales para proteger sus intereses particulares ¹⁸. Como resultado, el poder presupuestario actual posee un elevado grado de complejidad. Los Presupuestos actuales son pluridimensionales porque, en ellos, en las decisiones que los acompañan confluyen elementos de muy diversa índole. Como la actividad financiera en general, —tal y como apuntara en su día GRIZZIOTTI—, los Presupuestos son de interés para varias ramas del saber.

ibídem.

¹⁶ Con una concepción del Estado de este tipo, el catálogo de las funciones del Estado y de la Hacienda Pública se ajustaban a su carácter neutro: se encargaba de la defensa y la seguridad interiores y exteriores, esto es, del mantenimiento del orden público, de la administración de justicia y poco más. El Estado se abstenía de influir en las relaciones sociales y económicas.

¹⁷ Vide GARCÍA VILLAREJO, A.; SALINAS SÁNCHEZ, J. (1985), Manual de Hacienda Pública, Madrid, ed. Tecnos, p. 165.

¹⁸ Piénsese en el caso de los Estados Unidos de América.

Intervienen aspectos políticos, jurídicos, económicos ¹⁹ y técnicos ²⁰. El Presupuesto interesa particularmente al jurista en el análisis de sus efectos jurídicos, centrados particularmente en el estado de los ingresos y de los gastos.

Actualmente, el Presupuesto tiene la consideración de mera previsión de los ingresos y de autorización de los gastos. En este punto, se enmarca lo que SAÍNZ DE BUJANDA ²¹ y MAYER calificaron como “el principio de bifurcación de la legalidad financiera” ²². En virtud de este principio, a medida en que los tributos se han convertido en la fuente de financiación permanente de la Hacienda Pública para legitimar dichos tributos, ya no es necesaria una ley aprobatoria anual que revalide la autorización para recaudar. El régimen de autorización anual conserva en cambio toda su virtualidad respecto de los gastos. Es más, en la actualidad, el Derecho Presupuestario es ante todo un Derecho de Gastos.

B. El poder presupuestario en el proceso de integración europea

En la medida en que define su actividad, el modo en que las Organizaciones Internacionales se procuran los medios económicos necesarios para cumplir con los objetivos que les dieron nacimiento tiene una importancia y un alcance decisivos. Analizando el ámbito financiero y presupuestario de una Organización Internacional se puede además penetrar en sus entresijos institucionales, y así, averiguar el uso que se hace de la dotación pecuniaria que le permite funcionar. De igual modo, el perfil financiero de una Organización Internacional pone de manifiesto el modo y el grado de cumplimiento de los compromisos jurídicos asumidos en su día por los Estados miembros que se incorporaron a dicha Organización. La dimensión financiera de las Comunidades Europeas es tanto más

¹⁹ Para la ciencia económica, el Presupuesto es un indicador de mayor importancia dada su capacidad para desplegar grandes efectos en la economía nacional. El Presupuesto informa además del plan de acción política y económica del Gobierno y se convierte en un medio indispensable para alcanzar los objetivos públicos de diferente signo.

²⁰ *Vide* MARTÍN QUERALT, J.; C. LOZANO SERRANO, C. (1998), “El Derecho Financiero: concepto y contenido”. En: Curso de Derecho Financiero y Tributario, 9ª edición, Madrid, ed. Tecnos, pp. 32, en el que se cita el trabajo de GRIZZOTTI, B. (1962), *Quattro elementi dell'attività finanziaria*. En: Primi elementi di Scienza delle Finanze, Milán, ed. Guiffè, p. 33.

²¹ *Vide* SAÍNZ DE BUJANDA, F. (1962), “Organización política y Derecho Financiero (Origen y evolución del principio de legalidad)”. En: Hacienda y Derecho I, Madrid, ed. I.E.F, pp. 119-463, *praesertim* pp. 447-455.

²² Sobre la aplicación actual de este principio puede verse MARTÍNEZ LAFUENTE, A. (1985), “Perspectivas actuales de la bifurcación del principio de legalidad financiera”. En: Congreso de los Diputados, Funciones financieras de las Cortes Generales, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados (Secretaría General), pp. 483-526.

singular e inequívoca por ser la experiencia comunitaria la primera en apartarse del modelo usual de financiación de la mayoría de las Organizaciones Internacionales ²³.

El valor del reconocimiento de la autonomía financiera a las Comunidades Europeas reside en el hecho de que, por primera vez, una Organización Internacional ha logrado emanciparse económicamente de los Estados soberanos de los que había nacido, consiguiendo a su vez, una posición política nada desdeñable y una salud económica desconocida. Al dar paso a este nuevo modelo, las Comunidades Europeas se aventuraron en una experiencia financiera totalmente diferente de la propia de sus Estados miembros. Por lo demás, este cambio de orientación de su sistema de financiación supuso un fortalecimiento significativo de la idea misma de la integración europea; y ello justamente en un momento en el que esta idea se encontraba en fase experimental.

Así, al margen de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) que desde sus comienzos gozó de plena autonomía financiera, profundas transformaciones afectaron al sistema de financiación de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEE/ Euratom) en la década de años sesenta y setenta. A lo largo de este capítulo, habrá ocasión de examinar dichos cambios ya que provocaron ante todo una sustancial alteración del equilibrio institucional establecido originalmente en materia financiera, siendo su máximo beneficiario el Parlamento Europeo. La Asamblea Parlamentaria Común de las tres Comunidades Europeas dejó de presentar los esquemas de la mayoría de las Organizaciones Internacionales que funcionan como meras cámaras de debate político por su carácter fundamentalmente consultivo, y se convirtió en la primera asamblea de una Organización Internacional con un poder presupuestario efectivo frente al resto de las instituciones comunitarias, incluso, frente al órgano que representaba la voluntad de los Estados.

²³ Sin embargo, con el paso de las contribuciones nacionales como fórmula de financiación de las Comunidades Europeas a los recursos propios, el sistema comunitario pasó de tener como único y principal punto de referencia las reglas de Derecho Internacional Público, a tomar como referencias básicas las reglas y los principios de Derecho Nacional, sin tener a menudo en cuenta que las situaciones no son completamente extrapolables. Esto no pudo más que generar dificultades.

II. LA SITUACIÓN ORIGINARIA: UNA ASAMBLEA CON ESCASO PODER PRESUPUESTARIO

A. La financiación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero

La Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) ²⁴ nació a partir del establecimiento de una nueva reglamentación europea ²⁵ organizada por los antiguos aliados de la II Guerra Mundial y por los componentes del BENELUX ²⁶ para racionalizar y unificar el sector del carbón y del acero ²⁷. El objetivo de la

²⁴ *Vide* el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, firmado en París el 18 de abril de 1951, B.O.E. n° 1, de 1 de enero de 1986, pp. 358-375.

²⁵ El origen de la CECA se halla en el cártel europeo de acero que estuvo operativo entre 1923 y 1939. Reunió a las industrias alemanas, belgas, francesas, inglesas y luxemburguesas, en calidad de organismo de Derecho Privado, y sólo tras la I Guerra Mundial, entró en el terreno del Derecho Público. De hecho, en 1939, se creó el Comité Europeo del Carbón, y en 1947, se constituyó dentro de la Organización Europea de Cooperación Económica, un Comité del acero. *Vide* RIEBEN, H. (1956), "De la cartellisation des industries lourdes européennes à la CECA", R.C.A.D.I. 90, 117-171.

Con todo, es más que evidente que el precedente inmediato de la CECA fue la Declaración SCHUMAN de 9 de mayo de 1950. Además, en ese año había entrado en funcionamiento un Acuerdo firmado el 28 de abril de 1948 por el que se había constituido una autoridad internacional encargada de controlar y limitar el carbón alemán.

²⁶ Ni Italia, ni ninguno de los tres países integrantes del BENELUX —entonces en proceso de consolidación— quisieron apartarse de la iniciativa francesa de creación de un Mercado Común en el sector del carbón y del acero lanzada por SCHUMAN. Estos países querían, a toda costa, evitar la competencia de sus maltrechas industrias en este sector de producción con otros Estados europeos potencialmente en mejores condiciones de mercado. De ahí, que en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, se reconocieran ciertas concesiones a estos países. *Vide* MEADE, J. E., LIESNER, H. H., WELLS, S. J. (1966), "Los problemas de la industria belga del carbón". En: La Unión Económica de Europa. Estudios de diversos casos, Buenos Aires, ed. Instituto para la Integración de América Latina, pp. 315-338.

²⁷ En el trasfondo, estaba la potencialidad de las industrias de este sector del Sarre y del Ruhr, situadas en la frontera franco-alemana. La idea era aprovechar el primer momento de equilibrio económico desde la guerra y el cambio de actitud francesa frente a Alemania para crear un régimen internacional gestionado por una autoridad independiente y neutral. Había que evitar la formación de un oligopolio europeo parecido al que había existido en el pasado y que ya había provocado dos guerras mundiales. Una entente o un cártel entre los principales proveedores o productores de la Comunidad podía amenazar u obstaculizar los impulsos necesarios para la instauración del codiciado Mercado Común. De ahí, que uno de los pilares de la CECA fuera el control de precios y el establecimiento de una política de competencia (artículo 57 y siguientes, artículo 65 y siguientes del Tratado CECA) que luego heredarían la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEAE/Euratom). En el Tratado CECA, se establecieron varias cautelas al respecto. *Vide* el "Canje de Notas entre el Gobierno de la República Federal de Alemania y el Gobierno de la República Francesa sobre el Sarre, aneja al Tratado de París de 18 de abril de 1951", B.O.E. n° 1, de 1 de enero de 1986, p. 381.

nueva Organización consistió en la puesta en marcha de un Mercado Común ²⁸ (artículo 2 del Tratado CECA) y de una política económica y social (título III del Tratado CECA) en el ámbito de la producción siderúrgica y del carbón. Había que articular algún mecanismo jurídico capaz de evitar los episodios pasados de cartelización y concentración en el sector que habían precipitado el estallido de dos guerras mundiales.

Así, sobre la base de una serie de valores afines y movidos por intereses comunes, la creación de la CECA supuso el abandono temporal por parte de Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo, Bélgica y los Países Bajos —en principio sólo durante cincuenta años ²⁹—, del ejercicio de sus derechos soberanos en la materia ³⁰ para transferirlos a una nueva Organización Internacional. De esta forma, sus industrias de estos productos salieron del control estatal y se colocaron bajo una autoridad “supranacional” ³¹, llamada Alta Autoridad: “estatutariamente

²⁸ En la práctica, el establecimiento de un Mercado Común en este ámbito no planteó grandes dificultades. A diferencia de lo que ocurrió más tarde con la CEE, por culpa de la agricultura, la remoción de los obstáculos y de las barreras arancelarias en este sector de producción para dar paso a la libre circulación se efectuó de un solo golpe. Ciertamente es que, en este ámbito económico, apenas existían derechos de aduana sobre el carbón, el hierro o la chatarra. Una gran parte de los derechos estaban en suspenso. Aunque no hubo que establecer grandes medidas de protección durante el período transitorio, ciertos problemas suscitaron en cambio las restricciones cuantitativas, especialmente en relación con Francia.

En cuanto al establecimiento del arancel común frente al exterior, éste no fue objeto de una unificación (que hubiese supuesto una igualación de los derechos), sino que más bien se optó por la armonización. La armonización cedió un cierto margen de maniobra que resultó muy beneficioso, especialmente a efectos de costes del transporte.

²⁹ De esta manera, se dejó claro el carácter no definitivo de las restricciones de soberanía para la CECA. La idea era que después hubiera solamente que efectuar adaptaciones provisionales.

³⁰ La segunda parte del plan SCHUMAN incluyó la renuncia de los Estados al ejercicio de sus derechos soberanos para poner en marcha una política de defensa europea común. Este propósito estaba íntimamente ligado a las necesidades de una cooperación estatal en este ámbito, surgidas a partir de la guerra de Corea de junio de 1950. Este proyecto, que hubiera debido constituir una nueva Comunidad Europea de Defensa, fracasó estrepitosamente a causa de las discrepancias políticas y de las distintas concepciones jurídicas de los Gobiernos al respecto. *Vide* REUTER, P. (1968), “La guerra de Corea y sus consecuencias. La Comunidad Europea de Defensa. El problema de la ratificación de la CED y la Comunidad Europea”. En: Organizaciones Europeas, Barcelona, ed. Bosch, pp. 42-43; GANSHOF VAN DER MEERSCH, W. J. (1966), “L’échec de la Communauté Européenne de la défense”. En: Organisations Européennes, Bruselas, ed. Bruylant, pp. 184-195.

³¹ La idea de la supranacionalidad tiene su origen en una construcción doctrinal de los años 30 que fue posteriormente recogida con gran entusiasmo por Robert SCHUMAN para sentar las bases de la CECA. Con el empleo de este neologismo se quiso subrayar el carácter innovador de una obra inclasificable dentro de los esquemas clásicos del Derecho Internacional Público. Cfr. el prólogo de la obra de REUTER, P. (1953), La Communauté Européenne du Charbon et de l’Acier, París, ed. Pichon, pp. 3-8.

Un calificado número de juristas se hicieron eco de esta idea. De entre éstos cabe citar, en el

independiente”³² de los Estados³³ y dotada de poderes reales y efectivos. Según el texto fundacional de la Organización, las decisiones de esta Alta Autoridad se convirtieron además en “jurídicamente”³⁴ obligatorias (artículos 14 y 15 del Tratado CECA), no sólo para los Estados —destinatarios habituales del Derecho Internacional Público—, sino también para sus nacionales. Más concretamente, su observancia se exigió a las empresas, a quienes la Alta Autoridad podía incluso imponer sanciones (artículo 47 del Tratado CECA).

Sobre todo en el plano financiero, el planteamiento de la CECA introdujo novedades muy significativas³⁵ ya que, por primera vez, se creó una Organización Internacional, económicamente autónoma, esto es, alimentada por sus propios

extranjero a HEYDTE, HOUTTE, HERAUD, DEHOUSSE, MONACO, PESCATORE, etc.; y en España a MIAJA DE LA MUELA, DIEZ DE VELASCO o IGLESIAS BUHIGUES, que se unieron a la concepción de SCHUMAN. Cfr. HEYDTE, F.A. von der (1955), “El orden supranacional”, R.E.D.I., 8, 77-103; HOUTTE, A. (1956), “La Comunità Europea del Carbone e dell’Acciaio: una comunità supranazionale”, La Comunità Internazionale, 11, pp. 391-409; HERAUD, G. (1963), “La notion de supra-nationalité”, Cours de l’Institut des Hautes Etudes Internationales (Université de Paris), p. 5; DEHOUSSE, J. M. (1969), “Essai sur le concept de supranationalité”, Chronique de Politique Etrangère, 22/2, 183-204; MONACO, R. (1972), “La Comunità supranazionale nell’ordinamento internazionale”, En: Scritti di Diritto Europeo, Milán, ed. Giuffrè, pp. 47-75; PESCATORE, P. (1972), “La structure d’ensemble ou: la supranationalité”. En: Le droit de l’intégration, émergence d’un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l’expérience des Communautés Européennes, Leiden, ed. A. W. Sijthoff (Colección "Droit International"), pp. 48-54. En España, acogieron estas ideas: MIAJA DE LA MUELA, A. (1960), “De la utopía federal a las organizaciones supranacionales en Europa”. En: Estudios sobre la integración europea, seminario de estudios internacionales “Jordan de Asso (C.S.I.C.) de la Universidad de Zaragoza, pp. 93-114; IGLESIAS BUHIGUES, J. L. (1974), “La noción de supranacionalidad en las Comunidades Europeas (CECA, CEE, CEEA)”, R.I.E., 1, pp.73-117. Recientemente, cabe mencionar las reflexiones sobre el particular aportadas por MARÍÑO MENÉNDEZ, F. (1980), “El sistema de cooperación política en Europa”, R.I.E., 7, 607-632; MEYRING, B. (1997), “Intergovernmentalism and Supranationality: two Stereotypes for a Complex Reality”, E.L.R., 3, 221-247; VILARIÑO PINTOS, E. (1997), “La construcción de la Unión Europea”, R.D.C.E., 1, p. 320 y siguientes; PELAÉZ MARÓN, J. M. (2000), “Distribución de competencias entre las Comunidades Europeas y los Estados miembros”. En: Lecciones de instituciones jurídicas de la Unión Europea, Madrid, ed. Tecnos, pp. 44-45.

³² Vide IGLESIAS BUHIGUES, J. L. (1974), “La noción de supranacionalidad...”, *ibidem*, p. 84.

³³ Como subraya PESCATORE la clave de la supranacionalidad, y con ella de la CECA, fue la “reunion de trois critères: objectif commun, réalité du pouvoir et autonomie. (...) une chose extrêmement rare”. Vide PESCATORE, P. (1972), “La structure d’ensemble ou...”, *op. cit. supra* nota 31, p. 52.

³⁴ Vide IGLESIAS BUHIGUES, J. L. (1974), “La noción de supranacionalidad en...”, *op. cit. supra* nota 31, p. 85.

³⁵ V. gr. VIGNES, D. (1956), “Compétence financière de l’Assemblée”. En: La Communauté Européenne du Charbon et de l’Acier, un exemple d’administration économique internationale, París, ed. L.G.D.J, pp. 35-36; STRASSER, D. (1976), “Histoire budgétaire des Communautés Européennes expliqués en chiffres. Histoire budgétaire de la C.E.C.A. (1^{ère} partie)”, R.M.C., 202, pp. 551-561; MARTÍNEZ MARTÍNEZ, D. (1974), El sistema financiero de las Comunidades Europeas: génesis de una hacienda federal, Madrid, ed. I.E.F, pp. 93-108.

recursos ³⁶. Su gestión fue atribuida a una comisión ejecutiva independiente ³⁷. La Organización estaba dotada además de una administración fiscal y de un poder impositivo propio ³⁸. La Alta Autoridad debía disponer de poder suficiente para que pudieran procurarse los fondos necesarios que le permitieran cumplir con la misión para que había sido creada. De ahí, que se la habilitara para establecer unas exacciones sobre la producción del carbón (artículo 49 y 50 del Tratado CECA) y para emitir empréstitos y realizar préstamos en el mercado de capitales (artículos 51, 54 y 56 del Tratado CECA).

En cuanto a la exacción, se puede decir incluso hoy, que ha sido la principal fuente de ingresos de la CECA ³⁹ y que ha constituido el primer ingreso de tipo fiscal decidido por una Organización Internacional ⁴⁰. Se trata de un ingreso que grava la actividad de las empresas del sector en una cuantía que, —según el artículo 50, 2 del Tratado CECA—, no puede exceder el 1% del valor medio de los productos establecido a precio medio de mercado ⁴¹ salvo autorización previa del Consejo de Ministros ⁴². Según el artículo 50, 1 del Tratado CECA, la recaudación

³⁶ Recientemente, por razones coyunturales, en el ámbito de la CECA, se han producido sin embargo algunos episodios de dependencia económica de esta Organización, unas veces de los Estados, y otras, del Presupuesto General de las Comunidades. Esta situación se produjo, por ejemplo, cuando se aprobaron los Presupuestos de los años 1979, 1980 y 1981. *Vide* STRASSER, D. (1993a), La Hacienda de Europa: el derecho presupuestario y financiero de las Comunidades Europeas, 7ª edición, Madrid, ed. I.E.F., pp. 87-88.

³⁷ En este punto, la CECA se aleja del modelo de financiación clásico de las Organizaciones Internacionales cuyas autoridades financieras son, o bien un organismo colegial, o bien el Secretario General de la Organización. *Vide* COLLIARD, A. (1958), “La procédures budgétaire des organisations internationales”, R.S.F., 237-260.

³⁸ *Vide* STRASSER, D. (1993a), La Hacienda de Europa..., *op. cit. supra* nota 36, p. 95.

³⁹ Junto a las exacciones CECA, la CECA también ha llenado sus arcas con impuestos diversos y cánones comunitarios: con ciertos ingresos procedentes del funcionamiento administrativo de las instituciones, con contribuciones a los programas comunitarios y reembolsos de gastos e ingresos, con intereses de mora y multas, con empréstitos y préstamos, y con ingresos diversos. *Vide* SANCHEZ REVENGA, J. (1989), El Presupuesto General del Estado y aspectos básicos del Presupuesto General de las Comunidades Europeas, Barcelona, ed. Ariel, pp. 161.

⁴⁰ La mayoría de la doctrina, encabezada por STRASSER, ha alabado el esquema de financiación CECA para calificarlo de modélico. Su virtuosismo radica sobre todo en la autosuficiencia del sistema que alcanza, no sólo para cubrir gastos, también para realizar inversiones y contratar actividades de empréstito y de préstamo (párrafos 1 y 2 del artículo 54 y los apartados 1 b) y 2 a) del artículo 56 del Tratado CECA). Esto significa que la CECA, sin haber recibido un capital inicial, funciona a partir de su propio patrimonio. V. gr. TESAURO, G. (1969), Il finanziamento delle organizzazioni internazionali, Nápoles, ed. Jovene, pp. 161-221; STRASSER, D. (1993a), La Hacienda de Europa..., *op. cit. supra* nota 36, pp. 90 ; etc.

⁴¹ La Alta Autoridad, hoy Comisión, puede incluso imponer recargos de un 5% sobre el valor medio del producto por demora en los pagos (artículo 50, 3 del Tratado CECA).

⁴² Muy pronto se adoptaron las primeras decisiones CECA fijando las condiciones generales de

de este impuesto ⁴³ ha servido para cubrir los gastos administrativos de la Organización.

Con los ingresos CECA, se ha organizado además un sistema de concesión de ayudas no reembolsables (destinadas fundamentalmente a la investigación y a la readaptación del sector industrial); se ha fomentado la investigación técnica, económica y social del sector; se ha organizado un Fondo de Garantía para dar cobertura a los déficits eventuales ⁴⁴; etc. A otro nivel, la actividad de préstamo de la CECA se ha cubierto íntegramente con el saldo de los fondos constituidos por la realización de empréstitos (artículo 51 del Tratado CECA).

El documento financiero en torno al cual se organizó orginarmente la CECA fue el Estado General de Previsiones. No era un verdadero Presupuesto; se trató más bien de un documento de previsión presupuestaria de gastos ⁴⁵: gastos normalmente de carácter administrativo ⁴⁶. Al respecto, los términos del Tratado CECA fueron muy explícitos: abogaron por el carácter de autorización presupuestaria del “estado general de gastos de la CECA” cuando afirmaron que “la aprobación del Estado General de provisiones equival[e] a una autorización de la Alta Autoridad para percibir el importe de los ingresos correspondientes, así como a la obligación por parte de ésta de percibirlos, de conformidad con las disposiciones

liquidación y percepción del gravamen que, posteriormente, fueron concretadas anualmente. El objetivo principal consistió en evitar un tipo de imposición acumulativa. Para ello, se adoptó la Decisión general 2/52 del Consejo de 23 de diciembre de 1952, (J.O.C.E. 30 décembre 1952, pp. 3-4), modificada en repetidas ocasiones. Siguiendo esta misma línea se adoptaron otros tantos textos normativos. V. gr. la Decisión general 3/52 del Consejo de 23 de diciembre de 1952, (J.O.C.E. 30 décembre 1952, pp. 4-6); la Decisión general 5/59 de 21 de enero de 1959, relativa a la posibilidad de las empresas carboníferas de diferir el pago de las sumas debidas a título de exacción, (J.O.C.E., 27 janvier 1959, pp. 109 y siguientes), etc.

⁴³ La recaudación de este impuesto empezó pronto a hacerse efectiva, concretamente, el 1 de enero de 1953.

⁴⁴ En la práctica, la CECA centró sus primeros esfuerzos en el plano financiero para constituir una política crediticia: para impulsar una política de reconversión, para pagar los gastos de funcionamiento de las instituciones de la Organización y de sus servicios e, incluso, para subvencionar ciertos proyectos destinados a favorecer a las empresas del sector (investigación de ciertos proyectos orientados hacia la eficacia y la seguridad, investigaciones técnicas sobre siderurgia relacionados con la aparición y la emanación de gas en las minas, investigaciones técnicas sobre el funcionamiento de los altos hornos, investigaciones sobre el hierro y el manganeso). *Vide* Rapporto ARTZINGER, XV Relazione Generale sull'attività della CECA, (doc. 72/67). En: Parlamento Europeo (1970), Le risorse proprie delle Comunità Europee e i poteri del Parlamento Europeo in materia di bilancio: raccolta di documenti, Luxemburgo, ed. Direzione Generale della documentazione parlamentare e dell'informazione, pp. 26-30.

⁴⁵ *Vide* MARTÍNEZ MARTÍNEZ, D. (1974), El sistema financiero de las Comunidades..., *op. cit. supra* nota 35, p. 13.

⁴⁶ *Vide* el párrafo 3º del apartado 3 del artículo 78 del Tratado CECA. tal y como fue redactado en

del artículo 49”⁴⁷. Su confección correspondió, de forma colectiva, a una comisión integrada por los presidentes de las cuatro instituciones de la Organización. Dicha comisión fue el verdadero órgano impulsor de la actividad financiera y presupuestaria de la CECA⁴⁸.

En el esquema originario de la CECA, la casi total supremacía del órgano supranacional (Alta Autoridad)⁴⁹ ensombreció casi completamente el papel de la Asamblea (artículo 20 y siguientes del Tratado CECA) puesto que quedó relegada al ejercicio de una función casi marginal en el plano financiero⁵⁰. Sólo en muy pequeña escala, pudo considerarse el poder presupuestario de la Asamblea como real y efectivo debido, especialmente, ya que se le permitió pronunciarse sobre los gastos administrativos. Téngase en cuenta que estos gastos administrativos se refieren, no tanto a los generales de toda la Organización⁵¹ —llamados gastos operativos—, como a aquellos gastos que genera exclusivamente el funcionamiento de la propia Asamblea (artículo 78 del Tratado CECA).

Respecto a los primeros, los gastos administrativos, la Alta Autoridad fue la autoridad a la que, al principio, se encomendó fijar su volumen. Sin embargo, muy pronto, la propia Autoridad se acostumbró a consultar cada vez, con la Asamblea, y en especial, con sus comisiones parlamentarias especializadas. Esta praxis ha acabado por convertirse en costumbre habitual hasta el punto de que acabó por materializarse con la presentación de un informe motivado⁵² que se discutía públicamente al mismo tiempo que el Informe General de actividades de la CECA. En la medida en que este Informe General se presentaba oficialmente ante la Asamblea junto al Estado General de Previsiones de la CECA (artículo 78 del Tratado CECA), se puede considerar que los escasos poderes presupuestarios de la Asamblea fueron absorbidos por el poder general de control político reconocido a la

1951.

⁴⁷ Vide el párrafo 4º del apartado 3 del artículo 78 del Tratado CECA, tal y como fue redactado en 1951

⁴⁸ Vide VERGES. J. (1972), “Les pouvoirs financiers du Parlement Européen”, *C.D.E.* 8, 3-42, *praesertim*, p. 5.

⁴⁹ La Alta Autoridad creó el ingreso, lo gestionaba, dictaba las normas y controlaba el procedimiento de adopción del Estado de previsión.

⁵⁰ Se creó pues un órgano parlamentario cuya función se limitaba a ejercer un poder de mera consulta y un control político muy limitado (artículo 24).

⁵¹ Según el apartado 2 del artículo 78 del Tratado CECA de 1951, “los gastos administrativos comprenden los gastos de la Alta Autoridad, incluidos los relativos al funcionamiento del Comité Consultivo, así como los del Tribunal, la Secretaría de la Asamblea y la Secretaría del Consejo”.

⁵² Vide ISAAC, G. (1975b), La renovation des institutions financières des Communautés Européennes depuis 1970, *R.T.D.E.* 708-746, *praesertim* pp. 717-718.

Asamblea. Así, al menos, lo confirma el hecho de que la discusión parlamentaria de la actividad de la CECA se produjera justamente el día en que el censor de cuentas presentaba oficialmente su informe concerniente a la regularidad de las operaciones contables y sobre la gestión financiera de las distintas instituciones de la CECA (párrafos 2º y 3º del apartado 6 del artículo 78 del Tratado CECA). La Asamblea mostró infructuosamente su desacuerdo sobre esta situación que le reservaba el Tratado, porque la dejaba en una posición institucional muy débil. La Asamblea llegó incluso a manifestar, sin suficiente éxito, su deseo de poder examinar el Estado de Previsión de los Gastos de las demás instituciones ⁵³.

Al hablar del segundo tipo de gastos, los gastos administrativos derivados del funcionamiento particular de la Asamblea, al igual que las demás instituciones, hay que subrayar, cómo el alcance real de este poder nació exclusivamente como corolario de la facultad de auto-organización general que había reconocido el Tratado CECA a todas las instituciones comunitarias en el sentido de permitirles elaborar sus respectivos Estados provisionales de previsión de los gastos (apartado 3 del artículo 78 del Tratado CECA) ⁵⁴. No se trató por tanto en modo alguno de un

⁵³ Tales deseos jamás fueron atendidos. Por su parte, en la doctrina, HOUTTE ha alado el sistema ideado para la CECA al afirmar que “(...) ogni istituzione è autonoma nel quadro delle sue attribuzioni, e dato che ciascuna rappresenta la Comunità, si è ritenuto preferibile lasciare ai quattro presidenti il compito di provvedere a che ogni istituzione possa disporre di mezzi finanziari necessari per raggiungere il proprio scopo. Nel esercizio di questa funzione, i quattro presidenti formano in realtà “la commissione dei savi”, poichè ogni loro discussione sulle questioni fondamentali deve, nell’interesse della Comunità, essere presa all’unanimità o, in mancanza di un voto unanime, a maggioranza di 3 contro 1”. *Vide* HOUTTE, A. (1956), “La Comunità Europea del Carbone e dell’Acciaio, comunità supranazionale”, *La Comunità Internazionale*, 11, pp. 391-409, *praesertim*, p. 398.

⁵⁴ Precisamente, este ámbito de poder de la Asamblea —que le permite auto-organizar sus trabajos— es el que ha experimentado mayor desarrollo. Desarrollo que, por lo demás, se produjo a raíz de una serie de intervenciones del Tribunal de Justicia. *Vide* Arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes du 17 juillet 1957 (*Algera, Cicconardi, Couturaud, Genuardi, Stighen c. Assemblée Comune de la CECA*, affaires jointes 7/56 et 3/57 à 7/57, *Rec. vol III*, pp. 81-178), cuyo precedente inmediato fue otro asunto pronunciado por el Tribunal de Justicia poco antes. *Vide* Arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes du 19 juillet 1955, *Antoine Kergall c. Assemblée Comune de la CECA*, affaire 1/55, *Rec. vol II*, pp. 9-52.

El origen de esta actuación judicial se halla fundamentalmente en el conflicto de intereses que protagonizaron la autoridad presupuestaria (la Comisión de Presidentes) y la Asamblea en torno a lo establecido en el segundo párrafo del apartado 3 del artículo 78 del Tratado CECA. El precepto excluye del ámbito de actuación del poder de auto-organización de las instituciones aspectos tales como: “(...) el número de agentes, las escalas de sus sueldos, dietas y pensiones, (...) así como los gastos extraordinarios (...)”. Estos gastos “(...) serán previamente establecidos por una Comisión compuesta por el presidente del Tribunal, el presidente de la Alta Autoridad, el presidente de la Asamblea y el presidente del Consejo (...)”.

Se discutía si la Asamblea era libre para organizar su Secretaría, sus servicios anejos y la forma en que esta facultad podía conferir autonomía financiera a la institución. *Vide* los comentarios de

tipo de trato especial recibido por la Asamblea de la Organización. La Asamblea Común CECA participaba con el mismo grado de intensidad que el resto de las instituciones en la gestión de los gastos. Se elaboraba y fijaba el nivel de los gastos administrativos de la Organización, a través de su presidente ⁵⁵. De nuevo, la Asamblea no tuvo más remedio que valorar positivamente la predisposición de la Alta Autoridad. Esta última escuchaba voluntariamente la opinión de la Asamblea e impulsaba un diálogo constante con algunas comisiones parlamentarias respecto del tipo de gravamen imponible a la producción del carbón y del acero ⁵⁶. Además, también se convirtió en costumbre al uso el que la Alta Autoridad presentase a la Asamblea, antes de su aprobación definitiva, una propuesta acompañada de un informe motivado incluyendo la cuantía del tipo elegido. De esta forma, la Asamblea tenía la oportunidad de dar una opinión *a priori* sobre los gastos, que en ningún caso era vinculante ⁵⁷.

En definitiva, con la CECA, se ha articulado un sistema financiero original y sencillo que ha funcionado bien y que ha seguido su propia trayectoria al margen de la CEE y la CEEA, sobre todo en lo que se refiere a sus actividades crediticias y a sus inversiones. Esto ha provocado que actualmente siga existiendo un Presupuesto operativo CECA que no se ha integrado todavía completamente en el Presupuesto de las otras Comunidades y que sigue incluso conservando un procedimiento de aprobación que le es propio ⁵⁸.

VERGES, J. (1972), “Les pouvoirs financiers...”, *op. cit. supra* nota 48, p. 9; y GOJAT, G. (1974), “L'évolution du Droit budgétaire européen de 1952 à 1974”, R.S.F., 40-91, *praesertim*, p. 14.

⁵⁵ *Vide* PARLAMENTO EUROPEO (1970), Le risorse proprie delle Comunità ..., *op. cit. supra* nota 44, p. 13.

⁵⁶ Esta facultad no estaba prevista en el Tratado. Sin embargo, en la práctica, a partir de 1954, la Alta Autoridad quiso compartir con la Asamblea su responsabilidad a la hora de fijar el tipo de la exacción. Para ello, acudía y consultaba periódicamente ante cuatro comisiones parlamentarias. En este sentido cabe recordar, el 7 de mayo de 1954, fecha en que la Alta Autoridad decidió reducir la tasa de exacción sobre la producción de carbón y de acero del 0,9% al 0,7% para que tuviera efectos a partir del 1 de julio de 1955. Este nivel desde entonces siguió un curso descendente, y volvió a disminuir desde el 1 de enero de 1956, desde el 0,7% al 0,45%. Más tarde el 14 de junio de 1961, la tasa de exacción pasó del 0,35% (del año precedente) al 0,30%.

⁵⁷ *Vide* MARTÍNEZ MARTÍNEZ, D. (1974), El sistema financiero de las Comunidades..., *op. cit. supra* nota 35, pp. 13-14.

⁵⁸ Es pacífico en la doctrina considerar que la actual independencia del Presupuesto operacional de la CECA respecto del Presupuesto General de la Comunidad no constituye ningún quebranto del principio básico financiero de la unidad, dado que su fundamento se halla en la especificidad de la actividad financiera de la CECA. V. gr. STRASSER, D. (1993a), La Hacienda de Europa..., *op. cit. supra* nota 36, pp. 50; FALCÓN Y TELLA, R. (1988), Introducción al Derecho financiero y tributario de las Comunidades Europeas, Madrid, ed. Civitas (Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense), pp. 397-407.

Una cosa distinta es la futura integración del régimen de la CECA en el sistema general de las otras

B. La financiación de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y de la Comunidad Económica Europea

La crisis del Canal de Suez de 1956 acentuó vivamente el problema de la provisión energética de Europa y puso de manifiesto la necesidad de buscar fuentes alternativas de energía al petróleo, al gas natural y al carbón. Los europeos carecían de un grado de autosuficiencia que les permitiera vivir más tranquilos y menos dependientes ⁵⁹. En este contexto, tres expertos elaboraron un informe, titulado “*un objectif pour Euratom*” ⁶⁰, del que surgió la Comunidad Europea de la Energía Atómica/Euratom (CEEA/Euratom) ⁶¹.

El nuevo proyecto aludía al establecimiento de un régimen público de cooperación, abierto a los Gobiernos europeos occidentales en el sector de la energía nuclear ⁶² y gestionado por una nueva Organización Internacional europea, regida

dos Comunidades prevista para el 23 de julio del 2002, fecha en que caducará el Tratado CECA y en la que se procederá al paso de los sectores del carbón y del acero a un régimen de derecho común dentro del marco del Tratado CE. No ha prosperado sin embargo la propuesta parlamentaria recogida en la resolución del Parlamento de 17 de mayo de 1995 (sobre el funcionamiento del Tratado UE en la perspectiva de la Conferencia Intergubernamental de 1996, D.O.C.E. C 151, de 19 de junio de 1996, pp. 56), que sugería la unificación de los tres Tratados mediante la incorporación directa en el Tratado unificado de las disposiciones útiles de los Tratados CECA y Euratom.

Hasta la fecha, sobre la base de las resoluciones del Consejo y de los Gobiernos de los Estados miembros adoptadas el 20 de julio de 1998 y el 21 de junio de 1999, en una comunicación de 6 de septiembre del 2000, la Comisión expuso al resto de las instituciones y órganos comunitarios el modo en que, para integrar progresivamente los sectores del carbón y del acero en el Tratado CE se ha ido aminorando poco a poco el gasto presupuestario de la CECA. Para ello, paulatinamente, se ha ido reduciendo la exacción CECA, liberando las reservas CECA y disminuyendo la actividad de empréstitos y préstamos de la Organización. Vide la comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité consultivo CECA, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 6 de septiembre del 2000 relativo a la expiración del Tratado CECA, doc. COM (2000) 518).

⁵⁹ En Europa, a diferencia de los Estados Unidos, no concurrían las condiciones políticas ni económicas adecuadas para que el sector privado pudiera poner en marcha un régimen de colaboración en este ámbito. Este es un sector industrial que por lo demás exige un volumen de inversiones muy elevado. Pero, no hay que engañarse, ya que como es evidente, en esos momentos, por encima de estos problemas de naturaleza técnica y económica, subsistían aspectos políticos mucho más urgentes como era el problema de la amenaza soviética en Europa. En esta época, se vislumbraba ya el potencial destructivo de la energía atómica y nuclear derivado de su uso para fines militares, tanto como la presión norteamericana. Vide FISCHER, G. (1956), “Euratom”, A.F.D.I. 2, pp. 695-710, *praesertim*, pp. 706-707; ARMAND, L. (1958), “Euratom et les problèmes énergétiques de l’Europe”, Annuaire Européen, pp. 21-35.

⁶⁰ Vide el informe de L. ARMAND, F. ETZEL y F. GIORDANI.

⁶¹ Vide el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, firmado en Roma el 25 de marzo de 1957, B.O.E. n° 1, de 1 de enero de 1986, pp. 451-477.

⁶² En este texto, si bien de una parte, múltiples aspectos de gran envergadura se dejaron sin

por un componente intergubernamental. Ello supuso que, frente a al CECA, hubo que adecuar la reglamentación para permitir la creación de empresas públicas o privadas en el sector, para introducir una regulación homogénea en materia de patentes y para permitir la creación de una Agencia común de Abastecimiento ⁶³. Para asegurar un desarrollo adecuado de la nueva Organización, la Euratom preconizó además una política de inversiones controlada y gestionada por una Comisión, el equivalente a la Alta Autoridad de la CECA. El objetivo final consistía en estimular la formación de una industria nueva consagrada a la utilización pacífica de la nueva fuente de energía. Este objetivo se complementó con la articulación y el fomento de una sólida política de investigación basada en la coordinación de los programas de investigación nacionales que debía lograrse a través de la difusión y la protección de los conocimientos. Este planteamiento de las cosas debía financiarse casi exclusivamente por la Comunidad recién creada.

Uno de los problemas más importantes que suscitó la creación de la Euratom derivó del carácter enteramente novedoso que tenía el material objeto de regulación: la energía atómica. Este hecho dejó múltiples incógnitas en suspenso que, combinadas con una determinada atmósfera política, no favorecieron la creación de una nueva Organización integradora de carácter preferentemente supranacional, semejante a la CECA.

De forma simultánea, cuando se negoció la CEEA, los mismos Estados decidieron crear una Comunidad Económica Europea (CEE): un proyecto a todas luces de gran amplitud y ambición. Nació de la iniciativa de los países integrantes de la unión aduanera del BENELUX. No es extraño que la iniciativa partiera de este grupo de países: éstos, aprovechando su experiencia adquirida de los Convenios de OUCHY ⁶⁴, presentaron un memorándum conjunto que proponía la

solución, (tales como la utilización militar de los materiales fisibles y su régimen de propiedad), de otra parte, ya se propició la creación de un monopolio de aprovisionamiento como acicate de la futura Comunidad Europea de la Energía Atómica. Francia y Alemania mantuvieron serias discrepancias sobre muchos aspectos que, sólo en febrero de 1957, pudieron ser aplacadas.

En todo caso, este documento puede considerarse como el punto de partida del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, firmado por los mismos signatarios de la CECA y de la CEE en marzo de 1957.

⁶³ La que más tarde sería la Agencia de Aprovisionamiento de la Euratom empezó a funcionar en 1960. Disponía de amplios poderes. Gozaba de un derecho de opción sobre todos los combustibles nucleares producidos en el mercado común, fueran éstos minerales, materias brutas o materiales fisibles especiales. La Agencia, como intermediario forzoso, también gestionaba el suministro de estos bienes, centralizando de hecho su demanda y su oferta.

⁶⁴ Estos Acuerdos, firmados entre la Unión belgo-luxemburguesa y los Países Bajos, preveían la reducción progresiva de los derechos de aduana, para llegar en un plazo de cinco años, a la reducción del 50% de las tarifas. La propuesta del BENELUX de creación de un Mercado Común europeo fue

reactivación europea de los sectores de la electricidad, del transporte y de la energía atómica. Siguiendo esta dinámica, el 25 de marzo de 1957 se adoptó en Roma, además del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Tratado CEEA/Euratom), el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (Tratado CEE) ⁶⁵ que promovía la aproximación de las políticas económicas y creaba un Mercado Común incluidos los territorios de los Estados miembros y sus territorios de ultramar.

La piedra angular de la CEE fue la constitución de una unión aduanera que se complementó con la supresión de las barreras a la libre circulación de las personas, los servicios, los bienes y los capitales ⁶⁶. Para llevar a cabo tan ambiciosos objetivos, además, se puso al servicio de la CEE un Banco Europeo de Inversiones (BEI), destinado a facilitar la expansión económica de la Comunidad ⁶⁷.

En el estadio de integración de 1957, no fue todavía posible establecer un esquema común para las tres Comunidades Europeas. La ambición y la extensión del campo de acción de la Comunidad Económica Europea despertó el recelo de los Estados miembros hacia el elemento supranacional ideado para la CECA y provocó un deslizamiento de poderes e influencias en favor del Consejo de Ministros de las dos nuevas creaciones.

Frente al modelo CECA, las facultades del órgano parlamentario en el ámbito de la CEE y de la CEEA se ampliaron. La Asamblea disponía no sólo de un poder de control político sobre la Comisión. Según el artículo 137 del Tratado CEE (y su homólogo, el artículo 107 del Tratado CEEA/Euratom), la Asamblea también ejercía facultades de deliberación ⁶⁸. La moción de censura contra la gestión de la

presentada oficialmente el 20 de mayo de 1955. Este documento fue la base de las negociaciones de la Conferencia de Messina, celebrada entre el 1 y el 3 de junio de 1955, que encargó al Ministro de Asuntos Exteriores belga Paul-Henri SPAAK coordinar el trabajo de los expertos y de los representantes gubernamentales. Los trabajos culminaron con la presentación oficial de un informe discutido en Venecia el 29 y 30 de mayo de 1956. Este informe SPAAK, que no consiguió resolver todos los problemas (v. gr. agricultura), fue el texto que dio paso a la adopción de los Tratados de Roma el 25 de marzo de 1957.

⁶⁵ *Vide* el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, firmado en Roma el 25 de marzo de 1957 de la Comunidad Económica Europea, B.O.E. n° 1, de 1 de enero de 1986, pp. 388-433.

⁶⁶ *Vide* el apartado a), b) y c) artículo 3 del Tratado CEE de 1957.

⁶⁷ *Vide* el apartado f) artículo 3, artículos 129 y 130 del Tratado CEE y el Protocolo sobre el Estatuto del Banco Europeo de Inversiones anexo al Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, B.O.E. n° 1, de 1 de enero de 1986, pp. 433-437.

⁶⁸ En estos poderes de deliberación está el germen de un poder de participación de las decisiones comunitarias que fue completándose con los años. Las disposiciones del Tratado CEE que impusieron la obligación de consultar con la Asamblea al Consejo fueron las siguientes: el párrafo 2 del artículo 43

Comisión podía además interponerse siempre, sin importar el momento procesal de su presentación ⁶⁹.

Para coordinar su acción con la CECA, el Tratado de Roma creó además un Tribunal de Justicia y una Asamblea únicos, comunes a las tres Comunidades. La Asamblea CECA fue reemplazada por una Asamblea única ⁷⁰, con mayor número de delegados, que también poseían representación nacional, pero, con las competencias que le reconocía cada Tratado constitutivo. De forma simultánea, operaban tres Consejos de Ministros y tres Comisiones.

Este complejo organigrama generó al principio ciertas dificultades de organización y financieras, que en parte fueron resueltas. Lo que no pudo evitarse fue la coexistencia de tres autoridades presupuestarias en el Tratado de Roma (dos Consejos de Ministros, —uno de la CEEA y otro de la CEE—, y una Comisión de Presidentes) y tres Presupuestos —un Presupuesto para la CEE, un Presupuesto de funcionamiento de la CEEA y un Presupuesto de investigación e inversiones de la CEEA) ⁷¹.

La existencia de algunos “órganos comunes” engendró problemas, especialmente de orden administrativo y financiero porque, aunque el artículo 3 del Convenio sobre las instituciones comunes estructuraba un reparto de cargas financieras por igual entre las Comunidades ⁷², la gestión de los ejercicios financieros no partían de la misma situación. Competencias presupuestarias completamente diferentes pertenecían a autoridades presupuestarias también distintas. De ahí, que la “bolsa común” pendiente de distribución entre las distintas instituciones para gastos comunes fuera a menudo difícil. Incluso, para la gestión de los servicios comunes de los órganos diferentes (básicamente los Consejos de Ministros CEE y CEEA, las Comisiones CEE y CEEA y la Alta Autoridad CECA)

(política agrícola); el párrafo 1 y 2 del artículo 54 (libertad de establecimiento); el párrafo 2 del artículo 56 (coordinación de disposiciones nacionales); el párrafo 1 y 2 del artículo 63 (libre prestación de servicios); el artículo 75 (transportes); el artículo 87 (acuerdos y situaciones de abuso de posición dominante); el artículo 100 (aproximación de legislaciones nacionales); los artículos 126 y 127, etc.

⁶⁹ *Vide* los artículos 144 y 114 del Tratado CEEA/Euratom de 1957.

⁷⁰ *Vide* los artículos 4 del Tratado CEE y 3 del Tratado CEEA/Euratom de 1957 y el Convenio sobre determinadas instituciones comunes firmado el 25 de marzo de 1957, (B.O.E. n° 1, de 1 de enero de 1986, pp. 484).

⁷¹ Fuera de estos Presupuestos quedaron el Fondo Europeo de Desarrollo, creado por el Tratado CEE, y el Presupuesto de la Agencia de Aprovisionamiento de la Euratom.

⁷² Según lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 6 del Convenio sobre las instituciones comunes, “los gastos de funcionamiento de la Asamblea única, del Tribunal de Justicia único y del Comité Económico y Social único se repartían, por partes iguales, entre las Comunidades interesadas”.

fue preciso crear unos consejos de administración comunes, presididos por el órgano de una de las Comunidades ⁷³. Todos estos desfases pusieron de manifiesto una deficiencia organizativa que provocó muchas dificultades y litigios que llegaron incluso a obligar al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas a tener que proclamar expresamente la “unidad funcional de las Comunidades Europeas y de las instituciones anejas” ⁷⁴.

1. *El alcance de las disposiciones financieras de los Tratados de Roma de 1957*

En la medida en que, los Tratados de Roma establecieron dos regulaciones distintas para la CEE y para la CEEA en razón de la materia regulada, el calificativo que mejor podría definir a sus disposiciones financieras y presupuestarias es la búsqueda de su convergencia ⁷⁵. De manera que, lo que empezaron siendo dos regímenes —el Tratado de París por un lado, y los Tratados de Roma por el otro, —paralelos y diferentes entre sí y diseminados en documentos jurídicos distintos ⁷⁶—, con el tiempo, fueron reformados para hacerlos confluir en un régimen único integrado. Este régimen único podía muy bien ser imbricado en

⁷³ También se produjeron fricciones por el mantenimiento de dos regímenes separados para los funcionarios: uno, para la CECA; y otro, para la CEE/CEEA.

⁷⁴ *Vide* en la sentencia pronunciada el 15 de julio de 1960 (aff. 27/59 et 39/59, *Albert Campolongo c. Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, Rec. 1960, p. 824), el Tribunal de Justicia hizo un llamamiento a la unidad funcional. Más tarde, en la exposición de motivos de la sentencia de un fallo de 9 de junio de 1964 (aff. 79 et 82/63, *MM. Jean Reynier et Piero Erba c. Commission de la Communauté Economique Européenne*, Rec. 1964, p. 527), el Tribunal predicó el carácter de conjunto indivisible de la Comunidad.

Siguiendo la misma dinámica, el Tribunal llegó a afirmar el 15 de julio de 1964, (aff. 66/63, *Gouvernement du Royaume des Pays Bas c. Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, Rec. 1964, p. 1073), como “les services de la Haute Autorité n'ont pas de qualité propre et en peuvent agir que sous la responsabilité de celle-ci”.

Un acuerdo adoptado el 9 de abril de 1965 eliminó estas dificultades. *Vide* referencia aportada por REUTER, P. (1968), Organizaciones Europeas, *op. cit. supra* nota 30, p 42-43.

⁷⁵ Algunos aspectos financieros, como la gestión de los gastos administrativos de la CEE y de la CEEA, fueron copiados literalmente del Tratado de París, de una manera más acabada y completa. En efecto, en el Tratado de Roma, también cada institución elaboraba su propio Estado de Previsión de los gastos de funcionamiento, que posteriormente reagrupaba en un documento único la Comisión CEEA y la Comisión CEE. *Vide* el artículo 177 del Tratado CEEA/Euratom y el apartado 2 del artículo 203 del Tratado CEE de 1957.

⁷⁶ Coexistían: un Presupuesto de funcionamiento CEEA, un Presupuesto de inversión e investigación CEEA y un Presupuesto General CEE. Mientras que en el ámbito de la CEEA (apartado 4 del artículo 172) se admitió la contratación de empréstitos-préstamos, dicha actividad quedó en principio prohibida en el ámbito CEE. Para paliar esta situación se puso al servicio de la CEE un organismo financiero especial independiente, el BEI.

un instrumento jurídico único: el Presupuesto General de las Comunidades Europeas.

En estas circunstancias, es lógico comprender que, en sus orígenes, en el marco de la CEE y de la CEEA, como en el resto de las Organizaciones Internacionales, los Estados que integraron la Organización fueron los entes encargados de procurar el soporte material y económico necesario para dar continuidad a la acción de ambas Organizaciones. Siguiendo este razonamiento, también resulta plenamente justificado que la autoridad presupuestaria de los Tratados de Roma fuera el Consejo de Ministros CEE y el Consejo de Ministros CEEA, que representaban los intereses de los Estados.

Según el artículo 200 del Tratado CEE y de su homólogo, el artículo 172 del Tratado CEEA/Euratom:

*“(...) los ingresos del presupuesto comprend[ía], aparte de otros ingresos, las contribuciones financieras de los Estados miembros, determinados con arreglo a [un] criterio de reparto (...)”*⁷⁷.

La opción por esta modalidad de financiación económica denotó una dependencia de la Organización querida por los Estados miembros. Ello significó que los Estados podían contraer gastos ilimitados: una elasticidad en los gastos que contrastaba, sin embargo, con el reducido margen de maniobra de la Organización⁷⁸. El nivel de los créditos presupuestarios y su destino respectivo para permitir la

⁷⁷ Es importante puntualizar que el Tratado de Roma estableció hasta cuatro claves de reparto diferentes: una misma clave de distribución de los gastos administrativos de la CEE y de la CEEA (el apartado 1 del artículo 200 del Tratado CEE de 1957 y el apartado 1 del artículo 172 del Tratado CEEA/Euratom de 1957), una clave de reparto de las aportaciones nacionales del Fondo Social Europeo (apartado 2 del artículo 200) y una última clave de reparto de las contribuciones financieras de los Estados miembros en el Presupuesto de inversión e investigación CEEA (el apartado 2 del artículo 172 del Tratado CEEA/Euratom de 1957).

⁷⁸ Sobre las consecuencias derivadas de los modelos de financiación basados en contribuciones nacionales en general puede leerse: COLLIARD, A. (1958), “Les principes budgétaires dans les organisations internationales”, *R.S.F.*, 437-460 y 679-697; SOUBEYROL, J. (1967), “Considérations sur la crise financière de l’Organisation des Nations Unies”, *R.G.D.I.P.*, 675-716; TESAURO, G. (1969), *Il finanziamento delle...*, *op. cit. supra* nota 40, 301 páginas; SCHERMERS, H. G. (1980), “Financing”. En: *International Institutional Law*, Alphen aan den Rijn, ed. Sijthoff and Noordhoff, pp. 452-554; BEIGBEDER, (1986), “La crise financière de l’organisation des Nations Unies et le groupe des 18. Perspectives de réforme?”, *A.F.D.I.*, 426-438; GHEBALI (1988), “La crise du système des Nations Unies”, *Notes et documentation française n° 4854*, 136 páginas; DUKE, S. (1992-93), “The UN Finance Crisis: a History and Analysis”, *International Relations*, 127-150; DORMOY, D. (1993), “Aspects récents de la question du financement des opérations de maintien de la paix de l’Organisation des Nations Unies”, *A.F.D.I.*, 131-156; ORSONI, G. A. (1995), “Les problèmes posés par le financement des organisations internationales par les Etats”, *R.F.F.P.*, 52, 23-35; ORVILLE, H.; NAJMAN, D. (1994), “A New System to Finance the United Nations”, *Security Dialogue*, 25, 135-144; KHERAD, R. (1995), “Le financement des organisations internationales: aspects historiques,

existencia y funcionamiento de las dos Organizaciones europeas se subordinó al resultado favorable de las discusiones parlamentarias presupuestarias en cada uno de los Estados miembros. El dinero de la CEE y de la CEEA se decidía en los Parlamentos Nacionales.

Como muy bien recuerda MARTÍNEZ ⁷⁹, la imposibilidad de reconocer la potestad impositiva a las Organizaciones Internacionales entronca con las teorías doctrinales negadoras de las Organizaciones Internacionales que parten de una concepción de soberanía restringida y del carácter mediato de las Organizaciones Internacionales ⁸⁰. Trasladadas al terreno financiero, estas tesis atribuyen el poder de imposición en exclusiva a los Estados soberanos componentes de la Organización y los obligan a hacerse cargo de los gastos de las Organizaciones Internacionales de forma delegada ⁸¹. El resultado es que el funcionamiento económico anual de éstas es sometido a la autorización anual previa por los Parlamentos Nacionales de cada Estado miembro de la Organización. Con esta argumentación, difícilmente podía tener cabida el reconocimiento de poderes financieros a las asambleas de cualquier Organización Internacional, constituidas básicamente como foros de debate. Ello explica que los créditos presupuestarios de la Organización de la que es miembro cada Estado se incluyan en sus Presupuestos estatales, en el lado del Estado de gastos, y en el lado de los ingresos del documento presupuestario de la Organización ⁸².

En todo caso, también es cierto que en el momento de creación de las dos Comunidades Europeas (CEE y CEEA) fue inviable el establecimiento inmediato de

l'exemple de la SdN", R.F.F.P. 52, 7-21; JOUVE, E. (1995), "Le financement des organisations internationales et ses implications politiques", R.F.F.P. 52, 37-47; etc.

Más específicamente, sobre el fenómeno comunitario europeo, *vide* EHLERMANN, C. (1982), "The financing of the Community, the distinction between financial contributions and own resources", C.M.L.R. 19, 571-589.

⁷⁹ *Vide* MARTÍNEZ MARTÍNEZ, D. (1974), "El medio clásico de financiación de las Organizaciones Internacionales: las contribuciones de los Estados miembros". En: El sistema financiero de las Comunidades ..., *op. cit. supra* nota 35, pp. 71-72.

⁸⁰ Sobre este particular, resulta especialmente interesante el repaso de las discusiones que ha suscitado en la doctrina internacionalista el problema de la contribución obligatoria a las Organizaciones Internacionales por parte de los Estados miembros y el carácter absolutamente excepcional que tiene el reconocimiento de poder tributario a una Organización Internacional. *Vide* TESAURO, G. (1969), Il finanziamento ..., *op. cit. supra* nota 40, pp. 2-39.

⁸¹ Con estas concepciones válidas durante mucho tiempo, es muy raro encontrar alguna organización autónoma económicamente, como ocurre con la CECA.

⁸² La negativa a la contribución, sin llegar a suponer una ruptura del Estado miembro correspondiente con la Organización Internacional, puede hacer trucar la actividad normal de la Organización. Además, en principio, siempre resulta enormemente difícil aplicar una sanción efectiva

un sistema de financiación autónomo o, al menos, análogo al de la CECA. La CECA tenía un ámbito de actuación determinado, circunscrito a lo que entonces eran los dos grandes sectores industriales tradicionales, unidos por una base económica de intereses solidarios y comunes que permitió la constitución de un régimen impositivo común, sin grandes dificultades. En contrapartida, las nuevas Comunidades (Euratom y CEE) se extendieron a situaciones demasiado amplias y dispares cuya materialización fue difícilmente cuantificable. Ello justificó en parte la imposible armonización, de un día para otro, de sus sistemas fiscales y determinó la inclusión para el futuro de un sistema de financiación autónomo para la CEE y la CEEA, regido por recursos propios ⁸³.

Durante esta fase inicial (que se alargó oficialmente hasta el 1 de enero de 1971 ⁸⁴), la capacidad económica de la Organización dependió completamente de los Estados miembros que controlaban el Presupuesto comunitario sin limitaciones. Los gastos de la CEE y de la CEEA se cubrieron con las aportaciones procedentes de los Estados miembros ⁸⁵. El volumen de la contribución nacional de cada Estado se estableció en función de unos criterios de reparto prefijados en el artículo 200 del Tratado CEE, que valoraban circunstancias de índole diversa y muy difíciles de identificar. Por conveniencia, se aplicaron los criterios habitualmente empleados en otras Organizaciones para considerar, por ejemplo, la capacidad contributiva de cada socio, al índice demográfico, el peso específico de cada Estado en la toma de decisiones de la Comunidad, las ventajas derivada de la condición de miembro, etc

contra el Estado infractor.

⁸³ *Vide* los artículos 201 del Tratado CEE y 173 del Tratado CEEA/Euratom de 1957.

⁸⁴ Esta Decisión 70/243/(CECA, CEE, Euratom) del Consejo de 21 de abril de 1970 determinó la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de la Comunidad (J.O.C.E. L 94, 28 abril 1970, pp. 19 y siguientes; o bien, B.O.E. n° 1, de 1 de enero de 1986, pp. 494-496), no desterró completamente y de una vez las contribuciones nacionales, sino que se previó su vigencia complementaria de los recursos propios, durante un período de transición. En su origen, el rendimiento de los recursos propios era insuficiente para atender a la totalidad de los gastos de las Comunidades Europeas. La idea consistió en garantizar el equilibrio presupuestario mediante el uso residual de las contribuciones nacionales hasta el año 1975.

⁸⁵ Pero como ha subrayado SACCHETTINI, el artículo 200 del Tratado CEE no ha sido jamás abrogado; o lo que es lo mismo, no se ha querido renunciar a la posibilidad de pedir dinero a los Estados en caso de necesidad.

En la actualidad, de forma excepcional, subsisten situaciones de gastos que son cubiertos con aportaciones de los Estados. Tal es el caso de la financiación del Fondo Europeo de Desarrollo, previsto expresamente por el Tratado por motivos de carácter político y al que se ha aplicado unas claves de reparto *ad hoc* (apartado 2º del artículo 200). También es el caso de ciertos gastos de investigación y de ciertos tipos de inversiones. *Vide* SACCHETTINI, A (1982), "Article 200". En: Commentaire Mégret. Le Droit de la Communauté Economique Européenne. Commentaire du Traité et des textes pris pour son application. Dispositions financières, vol. 11, Bruselas, ed. Universidad Libre de Bruselas, p. 11.

⁸⁶. Los Tratados de Roma admitieron sin embargo, de forma absolutamente excepcional (mediante una decisión del Consejo), la posible derogación del porcentaje de distribución de la carga.

El sistema encerraba múltiples inconvenientes que no tardaron en aparecer. La determinación distributiva de la aportación de cada Estado miembro conllevaba una tarea técnica difícil de llevar a cabo. A ello se añadió la heterogeneidad de la actividad financiera comunitaria. Además, la mecánica de las contribuciones estatales tampoco casó nada bien con los objetivos comunitarios de integración inscritos en los Tratados que aspiraban a una verdadera autonomía financiera. Por último, se consideró sospechosa e, incluso peligrosa, en términos de arbitrariedad, la posición del Consejo. El Consejo ostentaba el monopolio de la autoridad financiera, tanto en su vertiente presupuestaria como reglamentaria. Existía el riesgo, aunque fuera mínimo de que el volumen de contribución de cada Estado miembro pudiera verse alterado en favor de algún interés nacional particular ⁸⁷.

Respecto de los poderes financieros y presupuestarios de la Asamblea común, en los Tratados de Roma poco o nada se decía. Siguiendo la tónica general del Tratado de Roma, el ámbito financiero, presupuestario y reglamentario se confió de forma preeminente a los Consejos de Ministros CEE y CEEA ⁸⁸. A diferencia de la CECA, la única autoridad presupuestaria era el Consejo. A la Asamblea única CEE y CEEA, sólo se le confirió el poder de proponer modificaciones del Proyecto de Presupuesto que no era vinculante para los Consejos de Ministros CEE y CEEA. Éstos consultaban a la Asamblea solamente en dos ocasiones: al comienzo, cuando se elaboraba el “Estado General de gastos”, y más tarde, cuando el Consejo, tras proponer las modificaciones deseadas, transmitía el Proyecto de Presupuesto a la Asamblea. En este momento, el Consejo recibía el informe de la Asamblea sobre el conjunto del “Estado general de gastos” que, en un mes, debía presentar la Asamblea para introducir modificaciones al Proyecto de Presupuesto. El problema fue que el Consejo estaba obligado a consultar a la Asamblea como mero trámite formal. El dictamen de la Asamblea carecía de carácter vinculante. Se estableció además el mecanismo llamado de “navette” que

⁸⁶ Un intento de especulación sobre la cuestión puede encontrarse en MARTÍNEZ MARTÍNEZ, D. (1974), “El medio clásico de financiación de las Organizaciones Internacionales: las contribuciones de los Estados miembros”. En: El sistema financiero de las Comunidades ..., *op. cit. supra* nota 35, pp. 77-82 (para la Comunidad Económica Europea) y p. 87 (para la CEEA).

⁸⁷ En este sentido, piénsese en el hecho de que las claves de reparto de las contribuciones nacionales las decidía por unanimidad el Consejo. v. los apartados 3º del artículo 200 del Tratado CEE y del artículo 172 del Tratado CEEA/Euratom, ambos en su redacción de 1957.

⁸⁸ *Vide* PARLAMENTO EUROPEO (1970), Le risorse proprie delle Comunità ..., *op. cit. supra* nota

reconocía la última palabra a los Consejos de Ministros CEE y CEEA ⁸⁹.

Desde 1957 hasta 1975, mientras el poder presupuestario permaneció en manos del Consejo, el procedimiento de adopción del Presupuesto de la Comunidad Europea (regulado en los artículos 203 y 206 del Tratado CEE ⁹⁰) fue básicamente el siguiente. Cada institución confeccionaba un informe aproximado de la previsión de sus gastos de funcionamiento para el año sucesivo. La Comisión recopilaba esta información que reunía en un Anteproyecto de Presupuesto. Acto seguido, el Consejo elaboraba un Proyecto de Presupuesto dando traslado a las demás instituciones comunitarias. Así, la Asamblea Parlamentaria Europea ejercía su derecho a proponer al Consejo modificaciones al respecto. El Presupuesto era adoptado definitivamente únicamente por el Consejo y sólo él Consejo estaba también habilitado para ejecutarlo. El sistema era aparentemente complejo; sin embargo, con él, se logró alcanzar una buena colaboración entre las instituciones y se confió en el buen hacer de las autoridades presupuestarias de las tres Comunidades. En la práctica, durante este período, no surgieron grandes problemas en el terreno financiero. En todo caso, la existencia de tres Comunidades con sistemas de organización diferentes exigía un trabajo de simplificación y racionalización del sistema ⁹¹.

Ahora bien, desde el momento mismo del nacimiento del Mercado Común, se pensó en unas finanzas públicas comunitarias independientes de los Estados miembros. Por esta misma razón, pronto se plantearon grandes cambios en este terreno, coincidiendo con las primeras reordenaciones institucionales y con la instauración del Mercado Común. El tema de la instauración de un sistema de recursos propios poseía unas repercusiones económicas de tal calibre que fácilmente se puede trazar un claro paralelismo entre la evolución del régimen financiero de las Comunidades Europeas y el proceso de cambio que la CEE experimentó en el plano económico. La aceleración de la puesta en práctica del

44, p. 14.

⁸⁹ Este procedimiento se reprodujo casi miméticamente en el seno de la CEEA, pero con una doble reserva. Por un lado, a diferencia de la CEE en la que se aplicaba el voto por mayoría cualificada, en la CEEA, a veces se exigió la unanimidad del Consejo. Por otro lado, para el Presupuesto de inversiones e investigación se estableció una ponderación del voto del Consejo especial, diferente del régimen general. *Vide* el apartado 5 del artículo 177 del Tratado CEEA/Euratom.

⁹⁰ Asimismo, el mismo esquema de procedimiento aparecía en los artículos 177 y 180 del Tratado CEEA/Euratom, así como en los artículos 78 *quinquies* del Tratado CECA.

Un procedimiento de semejantes características se preveía para la aprobación y el control del Presupuesto de Investigación de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, no integrado en el Presupuesto General.

⁹¹ *Vide* GOJAT, G. (1974), "L'évolution du ...", *op. cit. supra* nota 54, p. 47.

Tratado CEE, de un lado, y el establecimiento de la Política Agrícola Común (PAC) y su financiación, de otro, fueron los dos elementos circunstanciales que gobernaron el proceso de cambio. Tendencialmente, las Comunidades Europeas estaban en proceso de expansión. Para hacer del Mercado Común una realidad, de forma progresiva, se fueron poniendo en marcha nuevas políticas comunes que la propia Organización debía ser capaz de sufragar.

2. *El paso a la segunda etapa de la realización del Mercado Común de 1962*

El objetivo primordial que dio origen a los Tratados de Roma, y en especial a la CEE, consistió en crear un régimen de solidaridad económica destinado a establecer un Mercado Común y a aproximar las políticas económicas nacionales (artículo 2 Tratado CEE). Para dar cumplimiento a este objetivo, se impulsó una integración económica de los países que debía llevarse a cabo en un plazo de entre doce a quince años como máximo, en etapas de cuatro años cada una de ellas, incluyendo un período adicional de otros tres años. El objetivo final consistió en establecer, más que un mercado unitario, un Mercado Común ⁹² capaz de conseguir una interpenetración profunda entre los diferentes sistemas económicos de sus socios. Este Mercado Común no trataba de poner en situación de competencia real a las economías de los seis Estados miembros, ni tampoco aspiraba pura y simplemente a conseguir una supresión paulatina de las barreras aduaneras y de los contingentes o las restricciones cuantitativas entre Estados. Se persiguió ante todo el logro del equilibrio real entre las fuerzas de sus miembros a fin de garantizar progresivamente una verdadera y libre circulación de bienes, personas, servicios y capitales. Para alcanzar este objetivo, el Mercado Común añadió el establecimiento de un arancel exterior común que sólo pudo empezar a aplicarse a partir del final del establecimiento del primer período transitorio. El objetivo último de constituir un gran espacio económico, que fuera lo más homogéneo

⁹² El concepto de “Mercado Común” es profundamente dinámico. Se ha ido concretando y completando a medida que se fueron despejando los obstáculos que entorpecieron su conformación. Aún así, el Tribunal de Justicia se atrevió a acotar este concepto en su pronunciamiento de 5 de mayo de 1982, (asunto 15/81, *Schul*, rec. 1982, p. 1409).

El Mercado Común experimentó una transformación sin precedentes en 1986 con el Acta Única Europea y con el Libro Blanco de Delors ya que impulsaban el establecimiento de un mercado interior único para 1992 destinado a lograr una Unión Económica y Monetaria (UEM) en última instancia. *Vide* “Livre Blanc de la Commission à l’intention du Conseil Européen de Milan du 28-29 juin 1985 sur l’achèvement du marché intérieur”, (doc. COM (85) 310 final, 14 juin 1985) y artículo 8A del Acta Única Europea, de 17 y 28 de febrero de 1986 firmada en Luxemburgo y en La Haya respectivamente, D.O.C.E. L 169, de 29 de junio de 1987 y B.O.E. de 3 de julio de 1987.

posible, determinó en todo caso la adopción de algunas precauciones, tales como la armonización de un conjunto de reglas de carácter social, fiscal, etc. La fusión progresiva de los mercados nacionales no podía culminar tampoco si antes no se eliminaban los obstáculos que impedían dicha fusión. Fue así cómo se puso en marcha además una política de fomento de la competencia que situaba en condiciones de igualdad a los agentes económicos. Se procedió a la paulatina disolución de ciertos regímenes de monopolios y se reguló el tema de la adopción de acuerdos entre empresas.

El Mercado Común supuso al final un elevado coste en términos de limitación de las competencias estatales. Por eso, en el sistema institucional de la CEE, y a diferencia de la CECA, se otorgó a los Estados miembros pleno protagonismo. Éstos, que eran convenientemente representados en el seno del Consejo, recibieron competencias decisivas en aspectos tales como: la prohibición de los derechos de aduana, la prohibición de los impuestos, la prohibición de las restricciones a la circulación de los bienes, las personas y los capitales, la regulación del control de cambios, la regulación de la facultad de estipular tratados con terceros países, y la limitación de la libertad de asociación de las empresas. Por su parte, el Tratado CEE describió además con todo detalle la creación de la unión aduanera ⁹³ intracomunitaria y el ritmo del progresivo desmantelamiento de las barreras interiores. Un importante elemento de flexibilidad se introdujo en el sistema al habilitar al Consejo a reducir los plazos de realización del Mercado Común más rápidamente de lo previsto, —acortando los períodos transitorios—, al preverse la suspensión total o parcial de los derechos de aduana (artículo 15 del Tratado CEE), y al fijar los derechos del arancel exterior común (artículo 20 del Tratado CEE). Los resultados de las primeras medidas de realización del Mercado Común no pudieron ser más alentadores. Desde su puesta a punto, la apertura del Mercado Común desató un desarrollo extraordinariamente veloz de los intercambios comerciales ⁹⁴ y produjo importantes beneficios en la economía de los

⁹³ La constitución de una unión aduanera hay que entenderla con el mismo grado de amplitud que el Tribunal de Justicia en su sentencia de 13 de diciembre de 1973, (asunto 37 y 38/73, rec. 1973, p. 1609). Esto implica una superación del artículo XXIV del GATT que distingue entre las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio. *Vide* el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), adoptado en Ginebra el 30 de octubre de 1947, B.O.E. n° 24, de 28 de enero de 1964, pp. 1182 y siguientes, con corrección de errores publicadas en el B.O.E. n° 37, de 12 de febrero de 1964, pp. 1909 y en el B.O.E. n° 53, de 2 de marzo de 1969.

⁹⁴ Desde 1958, la Comunidad experimentó una progresión de crecimiento y de producción sin precedentes. Se pasó de un producto interior bruto de los precios corrientes de 165 millones de dólares en 1958 a 305 millones de dólares en 1965, con lo que el incremento índice de la productividad se situó en un 44% frente al 35% existente en Estados Unidos. *Vide* el discurso del Sr. Robert MARJOLIN, vicepresidente de la Comisión de la CEE, pronunciado ante el Parlamento Europeo, en Estrasburgo, el 18 de enero de 1966, Bull.CEE 2 1966, pp. 5-17, *praesertim*. pp. 5-6.

seis Estados miembros. Los intercambios intracomunitarios crecieron de una forma espectacular. Fue un éxito de tal magnitud, que animó a acelerar el ritmo de construcción del Mercado Común. La primera aceleración se produjo en diciembre de 1960. Con ella, se disminuyeron enormemente los derechos de aduana intracomunitarios. Pronto, una nueva aceleración se adelantaba en más de dos años y medio a las previsiones del Tratado ⁹⁵.

Más tarde, a la vista de estos hechos, el 14 de enero de 1962, el Consejo de Ministros (previo informe de la Comisión ⁹⁶ y contando con el beneplácito de la Asamblea Parlamentaria Europea ⁹⁷) admitió por unanimidad que se había cumplido con lo esencial los objetivos fijados por el Tratado de Roma previstos para la primera etapa ⁹⁸ y aprobó la decisión de pasar a la segunda etapa de realización

⁹⁵ Vide “CONSEQUENCES du passage à la deuxième étape décidée par le Conseil de la C.E.E. (les)” (1962a), R.M.C.43, pp. 38-39.

⁹⁶ Vide “MÉMORANDUM de la Commission sur le programme d’action de la Communauté pendant la deuxième étape” (1962b), Annuaire Européen, X, pp. 796-898. En este documento la Comisión puso de manifiesto los resultados logrados de la acción llevada a cabo en la primera etapa que afectó, primero, al establecimiento progresivo de la libre circulación en el interior del espacio comunitario, en el desarrollo de la política comercial dentro y fuera de las fronteras europeas, siendo en cualquier caso, la política agrícola común el ámbito en el que se han verificado los mayores progresos.

En cuanto a la libre circulación, desde el 1 de enero de 1962, los derechos de aduana se vieron fuertemente reducidos hasta en un 40% para los productos industriales y en un poco menos en los productos agrícolas. Las restricciones cuantitativas entre los socios comunitarios legalmente quedaron completamente abolidas salvo para los productos agrícolas y los productos objeto de monopolios de los Estados. Se produjo un primer acercamiento de las tarifas nacionales al arancel exterior común el 1 de enero de 1961, esto es, con un año de antelación sobre el plazo fijado inicialmente. También se empezaron a dictar las primeras normas sobre circulación de trabajadores, capitales y servicios. En relación con la política comercial, la política de transportes y la de competencia, se logró fijar las bases para un acercamiento y coordinación de las políticas nacionales.

⁹⁷ La Asamblea Parlamentaria Europea se pronunció a favor del paso a la segunda etapa el 24 de noviembre de 1961. Aprovechó esa ocasión para instar al Consejo a que tomara asimismo las decisiones más importantes en materia agrícola.

⁹⁸ La Asamblea Única apoyó las recomendaciones presentadas por la Comisión el 26 de febrero de 1960 de acelerar el ritmo del Tratado CEE. Insistió a que el desarme arancelario respecto a los terceros países fuera concebido a base de una reciprocidad equitativa y que el procedimiento de aceleración tuviera en cuenta la economía especial de los países en vías de desarrollo asociados a la Comunidad.

Las razones que apoyaron la idea de acelerar el paso a la segunda etapa que debían decidir los Estados miembros en última instancia fueron varias:

a) Este avance no sólo era deseable sino que además también era posible. Los resultados económicos de los dos años anteriores revelaban una nueva situación económica altamente satisfactoria y esperanzadora, resultante de un espectacular incremento de los intercambios comerciales. Ello animaba a hacer nuevos esfuerzos hacia la integración económica. Como había afirmado el Sr. HALLSTEIN —entonces presidente de la Comisión de la CEE—, los cuatro grandes abogaban de forma unánime por la aceleración porque así se dispararían en el interior de la Comunidad, las

del Mercado Común. Esta posibilidad de avance en la construcción económica de la Europa comunitaria tenía su fundamento legal en el artículo 8 párrafo 3⁹⁹ y determinó que, posteriormente, el 1 de julio del año siguiente, se redujeran a la mitad los derechos de aduana (apartado 2b del artículo 14 y apartado 1 del artículo 17 Tratado CEE). Todo ello, a pesar de que el Tratado había establecido en principio solamente un ritmo de reducción de los derechos aduanaeros en un 30%. En cuanto a los productos agrícolas, los derechos se rebajaron en menor cuantía, esto es, en un 30% frente al 35% del que hablaban los Tratados. La primera aceleración en la construcción del Mercado Común dio lugar también a una primera aproximación de los aranceles exteriores.

La decisión de pasar a la segunda etapa de realización del mercado tuvo sin embargo algunos detractores. Los más reacios procedieron de un sector minoritario de opinión a quienes interesaba verdaderamente el proceso de integración europea, pero planteado de una forma distinta. Estas disidencias no pudieron frenar la insistencia del Consejo en dar paso a la segunda fase de realización del Mercado Común. Las discusiones comenzaron en la reunión del Consejo celebrada del 18 al 21 de diciembre de 1961 y se prolongaron hasta el 29 y 30 de este mes y el 4 al 14 de enero del año siguiente. Sólo entonces, se estudiaron los detalles técnicos y se pudo alcanzar una solución satisfactoria para todos. La decisión del Consejo de pasar a la segunda etapa del período de transición del Tratado disminuía la incertidumbre que dejaba el artículo 8 del Tratado en cuanto a la duración del período de transición porque, a falta de este acto del Consejo, el período de transición se hubiera prolongado automáticamente hasta más allá de los doce años señalados en el Tratado. La idea era que el final de esta segunda etapa se produjera el 31 de diciembre de 1965.

perplejidades y las dudas que se oponían en algunos lugares. Frente al exterior, además se fortalecerían los efectos que hasta entonces estaba teniendo la creación de la nueva Comunidad.

b) El paso a la segunda etapa acrecentaría todavía más los intercambios y ayudaría mejor las políticas de desarrollo al tiempo que serviría de contención a la política expansionista del bloque soviético, que desde el punto de vista económico se estaba forjando en torno al Consejo de Ayuda Económica Mutua (COMECON o C.A.E.M). *Vide* el Estatuto del Consejo para la ayuda recíproca (COMECON), publicado en versión en italiana en la *Comunità internazionale*, 16/2, 1961, 442-446.

En su sesión de 10, 11 y 12 de mayo de 1960 se empezaron a adoptar las primeras medidas tendentes a acelerar el ritmo del Tratado que empezaba por la unión aduanera. (*Vide* la Decisión del Consejo de 10, 11 y 12 de mayo de 1960, *Boletín de información CEE*, 1960, 4, pp. 19-23). Tal aceleración también se hizo extensible a los demás sectores de integración económica.

⁹⁹ Este precepto estipulaba que el Consejo debía comprobar, decidiendo por unanimidad previo informe de la Comisión, si la coyuntura del momento permitía el paso a la segunda etapa del proceso de creación del Mercado Común. A falta de esta unanimidad, la primera etapa se prorrogaría por un año más.

El paso a la segunda etapa se consideró como una “decisión histórica”, cargada de implicaciones jurídicas. Sobre todo destacaban sus repercusiones en el ámbito agrícola porque éste era un sector productivo extraordinariamente delicado, pendiente todavía de ser cubierto por medidas comunitarias.

Lo más importante de todo fue que con la aceleración de la puesta en marcha del Mercado Común significaba un avance sin descanso. Se mostraba como vaso comunicante determinante con los demás ámbitos de la actividad económica ¹⁰⁰. Además, se cerraba balance de un período de desarrollo y de expansión comunitaria y se plantearon nuevos objetivos. En concreto: a) se acentuó el automatismo en la realización completa del Mercado Común; b) se modificaron las condiciones de voto en el seno del Consejo en algunos casos favoreciendo la “unanimidad” (artículo 75 Tratado CEE) ¹⁰¹ y c) se introdujeron nuevas obligaciones a cargo de los Estados miembros ¹⁰² para garantizar fundamentalmente la ejecución de los Tratados de Roma en todos los sectores.

Para el Parlamento Europeo ¹⁰³, estas medidas económicas tuvieron un valor excepcional porque debía conducir a un sistema de financiación común. Éste era su argumento de base para vincular el Mercado Común agrícola y el Mercado Común

¹⁰⁰ Esta acción entroncaba perfectamente con las reglas liberalizadoras impulsadas desde GATT, y puestas en práctica dentro de la OCDE.

¹⁰¹ Hasta ese momento, la “mayoría cualificada” se aplicaba en las materias siguientes: la eliminación de las restricciones cuantitativas a la importación (artículo 33 párrafo 8 del Tratado CEE); la realización del acercamiento (apartado 2 del artículo 54 del Tratado CEE); el reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos (párrafo 1 del artículo 57 del Tratado CEE); la coordinación de las legislaciones nacionales relativas al acceso a las actividades no asalariadas y a su ejercicio (párrafo 2 del artículo 57 del Tratado CEE); la realización de la libertad de prestación de servicios (párrafo 2 del artículo 63 del Tratado CEE); las distorsiones de competencia (párrafo 2 del artículo 101 del Tratado CEE).

Son reveladoras las palabras del Sr. PLEVEN pronunciadas durante el coloquio interinstitucional efectuado en noviembre de 1961, cuando subrayó que la operatividad de la regla de la unanimidad en el curso de la primera etapa de realización de los objetivos del Tratado había limitado la capacidad del Consejo ante decisiones importantes, situación que calificó como “verdadero drama para la Comunidad”. De ahí que, antes estas manifestaciones, ciertos oradores apoyaran la introducción de la regla de la mayoría para como forma de paliar esta impotencia. *Vide* el “Coloquio entre las instituciones”, Boletín de la CEE, 1962, 1, pp. 23.

¹⁰² *Vide* En materia de transporte (artículo 80 del Tratado CEE) y en materia fiscal (artículo 95 del Tratado CEE).

¹⁰³ *Vide* la resolución de 24 de marzo de 1965. Estas cuestiones también fueron abordadas en el informe VALS de 12 de mayo de 1965 (v. “Rapport fait au nom de la Commission des budgets et de l’Administration sur les propositions de la Commission de la C.E.E. au Conseil relatives aux: I. Financement de la politique agricole commune; II. Ressources propres de la Communauté économique européenne et; III. Renforcement des pouvoirs du Parlement Européen”, R.T.D.E. (1965), pp. 567-617).

industrial, y con ello, reclamar la creación de los recursos comunitarios propios de los que hablaba el artículo 201 Tratado CEE. La libre circulación de los productos agrícolas requería una situación de base preexistente en la que se hubiesen eliminado los obstáculos que frenaban los intercambios. Por fin, se veía claro el modelo de la PAC: urgía una unificación de las legislaciones nacionales que reglamentara la Organización y que sostuviera los mercados agrícolas nacionales. Estos últimos se habían ido fraguando en Europa desde el siglo XIX, con fórmulas muy dispares, a menudo incompatibles entre sí. Entre las medidas a aplicar para alcanzar la financiación común, el Parlamento Europeo sugirió también la sustitución progresiva de las contribuciones nacionales por recursos propios comunitarios. Estos recursos propios debían proceder tanto de gravámenes sobre los productos agrícolas, como del establecimiento de una tarifa aduanera común. La puesta en marcha de la PAC tenía además que traer consigo la configuración de un voluminoso Presupuesto de inversiones e intervenciones, cuyo control debía ser ejercido por el Parlamento Europeo y a cuya elaboración debía también contribuir significativamente.

3. *El proceso de instauración de la Política Agrícola Común y los problemas de su financiación en 1962*

Por razones económicas ¹⁰⁴, políticas ¹⁰⁵ y jurídicas ¹⁰⁶, la Política Agrícola Común (PAC) sólo pudo hacerse efectiva a partir del 14 de enero de 1962. Antes, en

¹⁰⁴ La extraordinaria sensibilidad económica del sector agrícola, causada por la ausencia de elasticidad en su demanda, ha provocado siempre una muy fuerte intervención de los poderes públicos en este sector productivo. Este dirigismo ha sido constante en la Europa de los seis aún con modalidades e intensidad diferentes.

¹⁰⁵ Las políticas agrícolas nacionales de los Estados miembros se proyectan de forma distinta, dependiendo de su inclinación por una concepción liberal o proteccionista de la misma.

A la primera concepción han estado adscritos países, como Alemania o Gran Bretaña, cuyos sistemas económicos han aprovechado al máximo las ventajas que aportan las zonas de libre comercio, ya que su *modus operandi* consiste en abastecer sus mercados de productos alimenticios pagando los bajos precios mundiales. Son Estados que suelen vivir de las importaciones procedentes de Estados Terceros.

La segunda concepción cuadra con la fisonomía de un país como Francia, dotado de una producción agrícola muy sólida. En estos países, la agricultura se nutre de unas organizaciones nacionales de mercados que están bien organizadas y basada en una fuerte política de subvención. Estos antecedentes explican perfectamente el interés y los beneficios que Francia esperaba encontrar en el establecimiento de una política agraria comunitaria. *Vide* XXX, (1962), “Les aspects financiers de la Politique Agricole Commune”, R.M.C., 52, 424.

¹⁰⁶ Se suscitaron dudas acerca de la conveniencia de mantener fuera o dentro del Mercado Común a la agricultura. Esto equivalía a aceptar desigualdades en la competencia industrial.

1957, las discrepancias sobre el modelo de reglamentación del sector agrícola ¹⁰⁷ obligaron a los seis Estados negociadores del Tratado de Roma a aceptar una solución de mínimos en la materia ¹⁰⁸. Ello determinó que, desde un principio, los Estados prefirieran la instauración gradual y progresiva de la PAC (apartado 1 del artículo 40). Durante el período transitorio ¹⁰⁹, casi todas las prerrogativas nacionales existentes en materia agrícola permanecerían intactas ¹¹⁰. Ello evitaría los choques brutales que habría llegado a producir un desarme aduanero demasiado agresivo. En la fase definitiva, la política agraria común debía consolidarse de tal forma, que la Comunidad pasara a asumir íntegramente todas las competencias directa o indirectamente relacionadas con este sector de producción, incluso la faceta financiera. Se pondría también en marcha una política común capaz de evitar la superposición de medidas nacionales no siempre compatibles con un Mercado Común y se armonizarían los precios agrícolas mediante un sistema de sostenimiento económico y una organización de una infraestructura y una estructura institucional, jurídica y material totalmente

¹⁰⁷ Tras el éxito de la CECA —que se limitó a regular un sector económico de producción determinado—, rápidamente prosperaron iniciativas particulares y gubernamentales de creación de toda una lista de instituciones europeas especializadas por sectores. Cuando la iniciativa del “*Pool Vert*” se diluyó, el método funcionalista se aplicó pensando ya en la constitución de la PAC. *Vide* LAPIE, P.O. (1963), Las tres Comunidades Europeas, Barcelona, ed. Bosch, pp. 96-97.

¹⁰⁸ Sorprende pues ver cómo, pese a la importancia capital atribuida por los propios Estados a la materia agrícola en orden a la consecución del Mercado Común, sobre un total de 248 preceptos —que contiene en total el Tratado CEE— solamente se destinaron nueve disposiciones a la materia (los artículos 38 a 47). Estos preceptos describieron únicamente las pautas básicas de desarrollo de la futura PAC. En estas disposiciones únicamente se habló del ámbito de aplicación material (apartado 1 y 3 del artículo 38), de los objetivos generales (apartado 1 del artículo 39) y de los medios de acción (apartado 1 del artículo 40) de la PAC.

¹⁰⁹ En un principio, el final de este período transitorio se previó para el año 1965. Así fue cómo se quiso hacer poco traumático el tránsito hacia una auténtica Política Agraria Común. El eje de la estrategia a seguir consistió en que, durante este período transitorio, los Estados miembros pudieran conservar ciertas medidas de protección nacional consignadas en el Tratado de Roma (artículos 44 y 45), tales como los llamados precios mínimos y los contratos de largo plazo.

El sistema de precios mínimos consistió en una medida parecida a las restricciones cuantitativas que se practicaron sobre las importaciones. Ofreció la posibilidad a los Estados de reducir o suspender temporalmente la entrada de productos agrícolas en el territorio comunitario.

Por su parte, los contratos a plazo fueron un mecanismo que aseguró a los productores europeos la introducción en el mercado de ciertos productos agrícolas comunitarios. En razón de los compromisos asumidos con el GATT, la Comunidad se vio obligada a eliminarlos.

Vide MÉGRET, J. (1964), “Principes du régime applicable à l’agriculture dans le marché commun”, R.M.C., 70, 271-272.

¹¹⁰ De forma provisional, se respetó en relación con algunos productos la pervivencia de diversas organizaciones nacionales de mercados, mientras la Comunidad decidía la forma de coordinarlas o de sustituirlas por una organización europea de los mercados. En el entretanto, se establecieron las primeras reglas de competencia.

comunitaria.

El esfuerzo de unificación empezó con una atribución suplementaria de funciones a las instituciones comunitarias ¹¹¹. El sistema se articuló sobre un doble plano. Por un lado, se propuso la creación de una unión aduanera regida por reglas específicas para la agricultura ¹¹². Sólo así podrían evitarse distorsiones en los intercambios intracomunitarios, lo cual permitiría a los agricultores europeos competir con los precios mundiales a través de la fijación de precios comunes. Por otro lado, se ordenó la constitución de una organización común de los mercados agrícolas para diferentes productos (apartado 1 del artículo 40 del Tratado CEE). Éstas organizaciones comunes de los mercados debían encargarse de la regulación de los precios comunes, de las subvenciones a la producción y a la comercialización de diversos productos, de los sistemas de almacenamiento y de la compensación de remanentes y de mecanismos comunes de estabilización de las importaciones y de las exportaciones (apartado 3 del artículo 40 del Tratado CEE).

Para sobrellevar la escasa regulación de la agricultura en los Tratados, los Estados miembros organizaron la celebración de una conferencia diplomática poco tiempo después de la entrada en vigor del Tratado de Roma (apartado 1 del artículo 43 del Tratado CEE). Esta reunión, que tuvo lugar en Stresa entre el 3 y el 11 de julio de 1958 examinó con detalle las políticas agrícolas nacionales y propuso las líneas directrices necesaria y adecuadas para lograr una Política Agraria Común aceptable por todos ¹¹³. De acuerdo con el apartado 2 del artículo 43 del Tratado CEE, se invitó a la Comisión a presentar en un plazo de dos años, a contar desde la puesta en marcha del Tratado de Roma, propuestas sobre la elaboración y el desarrollo de la PAC, y más concretamente, sobre la sustitución de las organizaciones nacionales de mercados por una fórmula de organización común. En

¹¹¹ Esta unificación coincidió no sólo con los deseos de la propia Comisión, además fue una garantía de continuidad y sostenimiento del sector agrícola francés, el cual estuvo especialmente interesado en ver abiertos otros mercados de la Comunidad.

Ya puede pues imaginarse el interés de este país en el paso a la segunda etapa de desarme arancelario, más aún a sabiendas de que, a esta operación, la acompañó la aprobación de los reglamentos de base más importantes del sector agrícola (cereales, leche, carne bovina y porcina, aves de corral, frutas y hortalizas y el reglamento financiero).

¹¹² Estas reglas distaron mucho de las normas fijadas por el Tratado para los productos industriales.

¹¹³ La Conferencia de Stresa concluyó con la adopción de una resolución con los siguientes puntos de consenso: a) la agricultura iba a formar parte integrante de la economía; b) la puesta en marcha de los Tratados iba a orientarse hacia el desarrollo de los intercambios intracomunitarios; c) se iba a establecer una vinculación inmediata entre la adaptación de las estructuras agrícolas y la política de intervención en los mercados; d) se iba a tener que encontrar un punto de equilibrio entre la producción y su despacho; e) se iba a tratar de aumentar la productividad mientras se practicaba una política de precios y; f) el carácter familiar de la agricultura iba a ser salvaguardado.

este punto, le correspondió al Consejo ejercitar la acción reglamentaria correspondiente. Se propuso que, en las fases transitorias de realización de la PAC, el Consejo decidiera por unanimidad; sólo después éste decidiría por mayoría cualificada ¹¹⁴. De la Conferencia de Stresa surgió el Plan MANSHOLT ¹¹⁵, cuyos primeros resultados visibles aparecieron en 1960. Fue entonces cuando, para asegurar la realización de la libre circulación de los productos agrícolas, se aceleró el proceso de desarrollo de la PAC: se suprimieron los derechos de aduana y las restricciones cuantitativas ¹¹⁶.

Los principales obstáculos con los que se tropezó el establecimiento inicial de la PAC fueron la alineación de los precios de los diferentes productos agrícolas y la financiación de la PAC. Resultaba que, a diferencia de los productos industriales, el sistema de contribuciones nacionales era inadecuado e insuficiente a la hora de sufragar los crecientes gastos de la PAC. La ocasión se presentó pues propicia para hacer reflexionar sobre el establecimiento eventual de un régimen de financiación autónomo con cargo al Presupuesto de las Comunidades. Había que dar paso a lo que VERGES llamó una “responsabilidad comunitaria integral” ¹¹⁷. En este contexto fue cuando se pensó, tanto en fijar un arancel aduanero común que debía gravar las importaciones de los productos agrícolas procedentes de terceros Estados

¹¹⁴ Se confirma la opinión de MAYOUX, primero al afirmar que “le Traité donne au Conseil et à la Commission toute liberté. Il va jusqu’à énumérer, sans être limitatif, la panoplie du parfait dirigisme” y ; luego, al señalar que la política común es una fusión de dirigismos nacionales, una considerable parcela de la soberanía económica que es transferida a las Comunidades. *Vide* MAYOUX, J. (1962), “L’établissement de la Politique Agricole Commune”, R.M.C., 43, 7-19, *praesertim*, p. 9 y 12.

¹¹⁵ MANSHOLT, holandés, fue el comisario de asuntos agrícolas. El Plan MANSHOLT creó la base de una política social y estructural para la modernización, la reestructuración y el progreso técnico y económico. La reforma agrícola, decidida en 1968, fue un proyecto a realizar a largo plazo, también llamado “Agricultura 1980”.

¹¹⁶ Esta decisión de aceleración adoptada en mayo de 1960, aunque modesta, tuvo una importancia capital para el desarrollo siguiente de la PAC, en la medida en que condujo a las primeras decisiones importantes en la materia. *Vide* MAYOUX, J. (1962), “L’établissement de la ...”, *ibidem*, p. 10.

En su quinto año de vida, aunque la Comunidad Europea había logrado poner en marcha la unión aduanera para los productos industriales, su faceta económica permanecía intacta. Faltaba elaborar las políticas comunes. En este sentido, no es osado afirmar que el paso a la segunda etapa de realización del Mercado Común se hizo pensando en la necesidad de definir las grandes líneas de una Política Agrícola Común. *Vide* DAUDE, B. (1962), “L’harmonisation des politiques budgétaires dans la C.E.E.”, R.M.C., 47, 199-205.

Desde la Comisión, se consideró a la PAC y a la política de competencia como el complemento necesario de la unión aduanera, por entonces en plena expansión. *Vide* “MÉMORANDUM de la Commission...” (1962b), *supra* nota 96, p. 798.

¹¹⁷ *Vide* VERGES, J. (1965), “Le financement de la politique agricole commune et ses perspectives”, R.T.D.E., p. 183.

¹¹⁸, como en establecer las primeras exacciones agrarias ¹¹⁹. Después de unas largas y difíciles negociaciones, se adoptaron pues en 1962 los primeros reglamentos agrícolas. Con estas medidas se estructuraron la organización común de los mercados de los cereales, de la carne de cerdo, de los huevos, de las aves de corral, de las frutas y de las hortalizas ¹²⁰.

Como soporte económico y financiero de esta intervención comunitaria, se adoptó asimismo y de forma simultánea el Reglamento número 25 ¹²¹ que, —sobre la base de lo establecido en el apartado 4 del artículo 40 del Tratado CEE—, creó un Fondo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) ¹²². Este fondo, que se integró en el Presupuesto General, fue dividido en dos secciones: la sección llamada "orientación", a cuyo cargo se financiaron los proyectos de reforma estructural de la agricultura comunitaria, y la sección llamada "garantía", —mucho más importante en términos cuantitativos—, que financió los gastos de intervención en el mercado común ¹²³, las subvenciones a la exportación ¹²⁴ y otros elementos anejos tales como

¹¹⁸ Las relaciones con los países terceros en el ámbito industrial y agrícola siempre han sido un tema problemático. En el seno del GATT, resultó particularmente difícil la aceptación del arancel aduanero común debido a su posible incompatibilidad con el artículo XXIV del Acuerdo GATT. Tampoco se vio con agrado el sistema de "preferencias comunitarias" porque promocionaba las importaciones intracomunitarias en perjuicio del mercado mundial. *Vide* BOYER, M. (1960), "Les points litigieux entre la C.E.E. et le G.A.T.T.", R.M.C., 26, 237-248.

¹¹⁹ Fueron una especie de derechos de aduana intracomunitarios que servían para complementar las políticas de precios. Estos gravámenes se calculaban sobre la base de la diferencia existente entre los precios comunitarios y los precios mundiales de cada producto agrícola. A estas primeras exacciones agrarias, se unieron las exacciones a las que se sometió el mercado del azúcar y de la isoglucosa. *Vide* MÉGRET, J. (1964), "Principes du régime ...", *op. cit. supra* 109, pp. 278 y siguientes.

¹²⁰ *Vide* los Reglamentos 19 a 24/1962 adoptados el 4 de abril de 1962, que entraron en vigor el 1 de julio de 1962 (publicados en el J.O.C.E. du 20 avril 1962, pp. 933, 945, 965 y 989 y comentados en el R.M.C., 43, 1962, pp. 40-48). También se aprobaron toda una serie de reglamentos complementarios que definieron el régimen de intercambio de los productos no incluidos en el anexo II del Tratado, establecieron las normas de competencia aplicables a la agricultura, y fijaron las condiciones de determinación y gestión de los precios mínimos.

¹²¹ *Vide* el Reglamento 25/1962 del Consejo de financiación de la política agrícola común. J.O.C.E. L 1962, pp. 991-993.

¹²² Sobre el funcionamiento del FEOGA en el momento en que fue establecido resultan especialmente ilustrativos los trabajos de VERGES, J.R. (1965), "Le financement de la politique ...", *op. cit. supra* nota 117, pp. 181-197 y de BERGER, C. (1965), "La place du F.E.O.G.A. dans la construction de l'Europe", R.M.C., 76, 28-38.

¹²³ Estas cargas de intervención incluyeron la retirada del mercado por parte de los organismos de intervención de los productos agrícolas. De esta forma, se neutralizó la diferencia existente entre el precio comunitario y el precio mundial, los costes de almacenamiento, los costes de desnaturalización, los costes de destilación, etc.

¹²⁴ *Vide* el comentario de MÉGRET, J. (1964), "Principes du régime ...", *op. cit. supra* 109, 280 y siguientes.

es el régimen de los montantes compensatorios monetarios ¹²⁵. Este Reglamento n° 25 estableció asimismo unos criterios de reparto de las contribuciones de los Estados miembros específicos con los que financiar los gastos del Fondo correspondientes únicamente para los períodos de contabilización 1962-63, 1963-64, 1964-65 ¹²⁶, esto es, solamente durante el período de transición.

El artículo 2 de este Reglamento que instituyó el Fondo Europeo de Orientación de Garantía Agrícola (FEOGA) determinó sin embargo que:

“1. (...) los ingresos procedentes de las exacciones reguladoras percibidas sobre las importaciones procedentes de terceros países corresponderán a la Comunidad y se destinarán a los gastos comunitarios, de manera que los recursos presupuestarios de la Comunidad incluy[er]an dichos ingresos al igual que cualquier otro tipo de ingresos según las normas del Tratado y las contribuciones de los Estados en las condiciones previstas en el artículo 200 del Tratado. El Consejo iniciará a su debido tiempo el procedimiento previsto en el artículo 201 del Tratado con miras a la aplicación de las disposiciones antes citadas (...)”¹²⁷.

El establecimiento de estos ingresos agrícolas sobre ciertos productos ¹²⁸ representó el germen del primer recurso financiero auténticamente comunitario. El resultado final perseguido se orientaba hacia la consecución de un sistema de

¹²⁵ Los montantes compensatorios monetarios fueron concebidos para evitar que las condiciones de competencia en el interior de la Comunidad Europea para los productos agrícolas se falsearan como consecuencia de la devaluación o de la revalorización de las monedas nacionales. Los montantes compensatorios contrarrestaban la diferencia existente entre los tipos efectivos y los tipos representativos (tipos verdes), no habiendo más que montantes compensatorios positivos. En caso de devaluación de la moneda nacional, los montantes compensatorios se percibieron en las exportaciones y se otorgaron para las importaciones.

Los montantes compensatorios han jugado siempre un papel importante de subvención a la exportación para los países con moneda fuerte y han servido de penalización a la exportación para los demás países. Se han estado aplicando estos montantes, tanto en los intercambios intracomunitarios, como en los intercambios con terceros países.

¹²⁶ Para los tres primeros años (1962-1965), el apartado 1 del artículo 7 del Reglamento 25 organizó de forma proporcionada la distribución de los gastos del FEOGA entre los Estados miembros. Se fijó su cuantía dependiendo del volumen de importaciones netas de cada Estado miembro. La elección de este parámetro castigó y perjudicó especialmente a los países tradicionalmente importadores como Alemania. *Vide* MARTÍNEZ MARTÍNEZ, D. (1974), El sistema financiero de las Comunidades ..., *op. cit. supra* nota 35, p. 82.

¹²⁷ La aplicación de este precepto, además de generar numerosos conflictos, también fue una de las causas fundamentales del fracaso de las primeras negociaciones de ingreso de Gran Bretaña en las Comunidades Europeas en 1962.

¹²⁸ El objetivo del establecimiento de los ingresos agrícolas surgió ante la necesidad de evitar el riesgo de una invasión brutal del mercado de un Estado miembro por mercancías de otro Estado miembro a precios más bajos. *Vide* MÉGRET, J. (1964), “Principes du régime ...”, *op. cit. supra* 109, 277 y siguientes.

financiación autónoma ¹²⁹. Estos ingresos agrícolas debían complementarse con las recaudaciones obtenidas del Arancel Aduanero Común establecido en materia agrícola.

La adopción de este reglamento 25 (resultante de la invitación del Consejo dirigida a la Comisión para cumplir con el mandato consignado en el artículo 201 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea) anunció dos importantes hechos. De un lado, puso de manifiesto la dependencia del establecimiento de la PAC con la organización del régimen financiación comunitario basado en la autonomía a la Comunidad ¹³⁰. La existencia de este reglamento subrayó, de otro lado, que para instituir dicho sistema de financiación autónoma había que incrementar los poderes financieros y presupuestarios del órgano parlamentario de la Organización. Este fortalecimiento del papel de la Asamblea no podía ser ni brusco, ni repentino. De ahí, que se acogiera con gran beneplácito la propuesta de la Comisión consistente en prever un proceso gradual que pasaba por un período transitorio ¹³¹. Se consideró que, después de que los miembros del Parlamento Europeo fueran elegidos por sufragio universal directo, estarían más legitimados que nunca para decidir en última instancia el destino y la ordenación del conjunto del Presupuesto ¹³². Las propuestas de la Comisión fueron aceptadas en líneas generales por la Asamblea no sin antes incorporar ciertas matizaciones. Fue la primera vez en que se habló seria y decididamente de conceder al Parlamento Europeo un poder democrático de control sobre las eventuales finanzas públicas comunitarias ¹³³.

¹²⁹ Esta transformación se decidió formalmente en la cumbre de La Haya de 1 y 2 de diciembre de 1969. Se hizo efectiva en 1970, con la adopción del Reglamento 729/70/(CEE, Euratom) de 21 de abril de 1970 (JO.C.E., L 94, 28 abril 1970).

¹³⁰ El dilema surgió cuando hubo de establecer al mismo tiempo los gravámenes agrícolas y los ingresos aduaneros. No existían, en principio razones objetivas que justificaran un trato diferencial a estas dos especies de impuestos en frontera. Al final, las exacciones se convirtieron en el primer ingreso comunitario.

¹³¹ Para empezar, el Reglamento 25 se adoptó para cubrir las campañas agrícolas de los años 1962 a 1965. Sólo fue cuando llegó el 15 de diciembre de 1964 que el Consejo invitó a la Comisión a presentar sus propuestas para la aplicación del Reglamento.

¹³² *Vide* CARTOU, L. (1979), “Les véritables pouvoirs de l’Assemblée européenne et l’élection au suffrage universel direct”, Recueil Dalloz-Sirey, de doctrine, de jurisprudence et de législation, 129-132.

¹³³ *Vide* el informe VREDELING de 1962 (que recoge el dictamen del Parlamento Europeo sobre el Reglamento nº 25 y sobre las medidas de aplicación de este reglamento) y el informe AIGNER sobre la propuesta modificada de la Comisión CEE y del Consejo relativo al Reglamento financiero referido al FEOGA. Al final, se logró arrancar al Consejo un compromiso formal de examen del control parlamentario sobre los gastos generados por el fondo. *Vide* la Declaración de 23 de diciembre de 1963, incluida en PARLAMENTO EUROPEO (1970), Le risorse proprie delle Comunità ..., *op. cit.*

III. LA EVOLUCIÓN POSTERIOR: UN PARLAMENTO EUROPEO CON PODER PRESUPUESTARIO

A. Hacia un sistema de financiación autónomo

A tenor de lo dispuesto en el artículo 201 del Tratado CEE y de su concordante el artículo 172 del Tratado CEEA/Euratom, en 1965 se invitó por primera vez a la Comisión a presentar sus propuestas en las que debía indicar las condiciones según las cuales cabía sustituir las contribuciones nacionales por un sistema de recursos propios. Empleando una fórmula programática de este tipo — un método habitual de los Tratados de Roma,— fue el modo en que los redactores del Tratado CEE decidieron posponer el delicado problema del modelo de financiación comunitaria. La razón de esta medida obedeció a que, en el trasfondo unido a este tema capital gravitaban dos temas conexos de mayor magnitud y con un alcance muy diferente: por un lado, la creación y la aplicación de una política agrícola común, y por el otro lado, el problema de la determinación de un modelo político adecuado para el entramado comunitario ¹³⁴.

La última de estas dos cuestiones surgió de inmediato, a principios de los años sesenta, cuando se unificó el funcionamiento de los ejecutivos y cuando la Comisión presentó sus primeras propuestas sobre la financiación de la PAC ¹³⁵. La financiación de la PAC resultó particularmente dramática porque desembocó en la llamada "crisis de la silla vacía". Esta crisis, no sólo dejó clara la inviabilidad de la unidad política europea, sino que obligó además a extremar la prudencia para evitar ciertas susceptibilidades entre algunos socios comunitarios. La "crisis de la silla vacía" fue en cierto modo una crisis de carácter institucional ya que los peligros de la supranacionalidad fueron relegados a la consideración de aspectos meramente reglamentarios. Como resultado de estos sucesos, se abrió un

supra nota 44, p. 47-51, 51-52, 54, respectivamente.

¹³⁴ Este último problema seguía siendo la piedra de toque del proceso de construcción europea, en línea de continuidad con el fracasado intento de constitución de una Comunidad Europea de Defensa y de una Comunidad Política Europea en 1952 (v. PARLEMENT EUROPEEN (1982) Recueil des documents institutionnels de la Communauté Européennes de 1950 à 1982, Luxemburgo, ed. Commission Institutionnelle du Parlement Européen et Direction Générale d'études). También fue la gran obsesión del General DE GAULLE, hasta el punto de marcar la proyección de toda la política exterior francesa frente a la Europa comunitaria.

¹³⁵ *Vide* Rapport VALS, fait au nom de la Commission des budgets et de l'administration du Parlement Européen, sur les propositions de la Commission de la C.E.E. au Conseil relatives aux: financement de la politique agricole commune, ressources propres de la Communauté Economique Européenne et renforcement des pouvoirs du Parlement Européen, (publicado en la R.T.D.E., 1965, pp. 567-605).

prolongado e intenso debate institucional del que la fuerza de cosas hizo acreedor al Parlamento Europeo porque determinó el pleno reconocimiento de plenos poderes financieros ¹³⁶.

Como ha afirmado ISAAC, mientras que, de 1963 a 1967, se asistió a un período de cambio y proceso de la maduración ¹³⁷, su consolidación sólo produjo después, de forma paulatina y progresiva en 1969, en 1970 y en 1975. El proceso se

¹³⁶ Así se compruebe de lo sucedido en la lectura de las actas de sesión del Parlamento Europeo en los años 1963 y 1964, en vísperas de la fusión de los ejecutivos, y luego, a partir de 1965. V. gr. el “debate sobre las competencias y los poderes del Parlamento, celebrado a partir de la presentación del informe FURLER”, Débats du Parlement Européen (compte rendu in extenso des séances), session 1963/64, séance n° 64 du 27 juin 1963, pp. 156-185; el “debate sobre los problemas presupuestarios y sobre la fusión de los ejecutivos celebrado a partir de la presentación del informe LEEMANS”, Débats du Parlement Européen (compte rendu in extenso des séances), session 1964/65, séance n° 73 du 24 septembre 1964, pp. 103-108; el “debate sobre la propuesta de la Comisión presentada al Consejo sobre I. La financiación de la Política Agrícola común, II. Los recursos propios de la Comunidad y III. El fortalecimiento de los poderes del Parlamento Europeo, celebrado a partir de la presentación del informe VALS”, Débats du Parlement Européen (compte rendu in extenso des séances), session 1965/66, séance n° 78 du 12 mai 1965, pp. 93-115; el “debate sobre la evolución institucional de las Comunidades Europeas, celebrado a partir de la presentación del informe ILLERHAUS”, Débats du Parlement Européen (compte rendu in extenso des séances), session 1966/67, séance n° 87 du 20 octobre 1967, pp. 138-162; el “debate sobre los recursos propios de las Comunidades Europeas y los poderes del Parlamento Europeo, celebrado a partir de una pregunta oral 4/69 con debate presentada por G. SPÉNALE”, Débats du Parlement Européen (compte rendu in extenso des séances), session 1969/70, séance n° 116 du 2 juillet 1969, pp. 109-130; el “debate sobre la extensión de los poderes del Parlamento Europeo, celebrado a partir de la presentación del informe FURLER”, Débats du Parlement Européen (compte rendu in extenso des séances), session 1969/70, séance n° 117 du 7 octobre 1969, pp. 37-61; el “debate sobre los recursos propios de las Comunidades Europeas y los poderes presupuestarios del Parlamento Europeo, celebrado a partir de la presentación del informe SPÉNALE”, Débats du Parlement Européen (compte rendu in extenso des séances), session 1970/71, séance n° 123 du 1^{er} mars 1970, pp. 46-69 y; el “debate sobre el fortalecimiento de los poderes presupuestarios del Parlamento Europeo, celebrado a partir de la presentación del informe SPÉNALE”, Débats du Parlement Européen (compte rendu in extenso des séances), session 1973/74, séance n° 164 du 4 juillet 1973, pp. 123-150.

El contenido de estas discusiones parlamentarias puede verse comentado por ISAAC, G. (1975b), “La renovation des institutions financières ...”, *op. cit. supra* nota 52, pp. 708-746. La lectura de todos estos debates es muy sustantiva ya que reflejan la estrategia construida por la Asamblea para presionar políticamente sobre el Consejo y sobre la Comisión y lograr que se le reconocieran poderes presupuestarios. Prácticamente, la autonomía financiera de las Comunidades Europeas y el fortalecimiento de la posición del Parlamento Europeo forman parte del mismo problema. Se consideraba que las nuevas responsabilidades financieras comunitarias no debían escapar al control democrático ejercido por cualquier órgano parlamentario, ya fuera éste nacional o europeo. *Vide* el intercambio de notas del diputado SCELBA de 7 de mayo de 1969, telegrama del presidente de la Asamblea de 18 de julio de 1969, respuesta del Sr. LUNDS en nombre del Consejo de Ministros de 22 de julio, publicadas en PARLAMENTO EUROPEO (1970), Le risorse proprie delle Comunità ..., *ibidem*, p. 119 y siguientes.

¹³⁷ *Vide* ISAAC, G. (1992b), Le Parlement Européen et la mise en place des ressources propres. En: Parlement Européen, 40^{ème} anniversaire, la Communauté Européenne à travers son histoire 1952-1992, Luxembourg, European Parliament, pp. 29-31.

inició en 1970, con la adopción de Tratado de Luxemburgo y culminó años más tarde, en 1975, con la adopción del Tratado de Bruselas. Durante este segundo período, el Parlamento Europeo emprendió una activa ofensiva y continuada, destinada a dar contenido real a sus prerrogativas financieras. La Asamblea incluso no titubeó en interponer una moción de censura frente a la Comisión por estas cuestiones. En concreto, esta moción de censura fue depositada en diciembre de 1972 por G. SPÉNALE ¹³⁸.

Desde 1962, con las negociaciones para la introducción de la PAC, se había visto claramente la necesidad de condicionar el paso a un sistema de financiación autónomo con el incremento de las prerrogativas presupuestarias parlamentarias. El razonamiento del Parlamento Europeo se basó en la atribución de consecuencias institucionales a la creación de recursos propios. Se alegaron como motivos: la existencia de un Derecho Constitucional europeo común y la necesidad de un mecanismo de compensación por la pérdida de las competencias presupuestarias de los Parlamentos Nacionales. Esta situación planteó una tensión dialéctica que sólo podía resolver la creación de un nuevo equilibrio institucional.

Pero, el triunfador de la batalla presupuestaria no fue únicamente el Parlamento Europeo. En gran parte, el reconocimiento de poderes presupuestarios al órgano parlamentario se produjo para acallar los recelos expresados por algunos Estados miembros de la Organización durante la “crisis de la silla vacía”. En particular, se quiso aplacar los temores de aquellos que calificaban de insostenible el curso que estaba tomando el proceso de construcción europea. En especial, fue la Francia de DE GAULLE la que se opuso a la dinámica que estaba tomando la Europa comunitaria. Este país era determinante en su convencimiento de que, a medida que se profundizaba en la integración europea, se menoscaba la soberanía de los Estados. En este sentido, los resultados obtenidos tras las reformas financieras de los años sesenta y setenta confirmaron la operatividad de la mecánica funcionalista como motor de impulso de la integración europea.

Se puede decir incluso que, aunque la atribución de poderes financieros al

¹³⁸ Esta segunda moción de censura en la historia comunitaria se presentó en el Parlamento Europeo como reacción a la ruptura de la promesa hecha por la Comisión de estudiar la petición parlamentaria de mayores poderes presupuestarios en el período comprendido entre la firma del Tratado de Luxemburgo de 1970 y la adopción del Tratado de Bruselas de 1975. Esta moción de censura, que había sido presentada por el presidente de la Comisión de Presupuestos fue finalmente retirada, tras lograrse la renovación del compromiso de la Comisión. *Vide Débats du Parlement Européen (compte rendu in extenso des séances), session 1971/72, séance n° 156 du 11 et 12 décembre 1972*, pp. 7-16 y 51 y comentario de CHAUCHAT, M. (1989), “La voie politique classique: l’utilisation d’armes parlementaires”. En: *Le contrôle politique du Parlement Européen sur les exécutifs communautaires*, París, ed. L.G.D.J, pp. 164-165.

Parlamento Europeo introdujo un elemento democrático y profundizó en la democracia del sistema, los Estados siguieron conservando en lo esencial su preeminencia. Éstos, no sólo siguieron decidiendo el volumen del gasto anual de las Comunidades y determinaron el nivel de ingresos sino que, además, conservaron su poder de decisión sobre la mayor parte de los gastos y ejercieron con total hegemonía el poder reglamentario.

1. Las repercusiones financieras del Tratado de fusión de los ejecutivos de 1965

En 1965, los Estados miembros continuaron con la tarea iniciada en 1957 de fusionar sus instituciones comunitarias ¹³⁹. Esta vez le tocó el turno a los poderes ejecutivos. Había que lograr una unidad orgánica y funcional basada en la racionalización, en la simplificación y en la agilización del funcionamiento de la estructura institucional y de la organización presupuestaria ¹⁴⁰. Esta administración única tendría que ponerse al servicio de la Comisión y del Consejo con un único organigrama, con un único régimen de la función pública y con un solo Presupuesto. Para dar cumplimiento a este objetivo, se modificaron parcialmente y por primera vez ¹⁴¹ los textos constitutivos de las tres Comunidades ¹⁴². En ningún momento se planteó seriamente la posibilidad de unificar las tres Comunidades.

¹³⁹ Recuérdese que en esta fecha se instituyeron una Asamblea y un Tribunal de Justicia únicos. *Vide supra*, punto I.B.1 relativo al alcance de las disposiciones financieras y presupuestarias de los Tratados de Roma de 1957.

¹⁴⁰ Con el Tratado de fusión se hizo *tabula rasa* de la complejidad y de la heterogeneidad creada por la yuxtaposición de tres comunidades con poderes y ámbitos de actuación diferentes. La heterogeneidad procedía del hecho de que había que buscar el equilibrio entre los intereses nacionales (que dominaban en la CEE y en la CEEA) y los intereses de la Organización (que regían la CECA). La complejidad de la fusión nació de la triple existencia de tres ejecutivos (tres Consejos de Ministros y dos Comisiones CEE y CEEA y una Alta Autoridad) y cinco Presupuestos.

¹⁴¹ El resultado fue la firma del Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas, hecho en Bruselas el 8 de abril de 1965, J.O.C.E. L 152, 13 juillet 1967 y B.O.E. n° 1, de 1 de enero de 1986, pp. 485-490.

¹⁴² Sobre el proceso de revisión de los Tratados puede verse MÉGRET, J. (1965), “La fusion des exécutifs”, A.F.D.I. 11, 692-709, *praesertim*, pp. 693-696; DUBOUIS, L. (1969), “Les institutions communautaires depuis la fusion des exécutifs (1 Juillet 1967-31 Décembre 1968)”, R.T.D.E., 69-91; DEHOUSSE, J.M. (coord.) (1967), La fusion des Communautés Européennes au lendemain des Accords de Luxembourg (Coloq. organisé à Liège les 27, 28 et 29 avril 1966), Lieja-La Haya, ed. Facultad de Derecho “Martinus Nijhoff”, 217 páginas y DEHOUSSE, F.; HORION, P.; FETTWEIS, A. DABIN, L.; PESCATORE, P. (coord.) (1967), La fusion des Communautés Européennes (Coloq. organisé à Liège les 28, 29 et 30 avril 1965), Lieja-La Haya, ed. Facultad de Derecho “Martinus Nijhoff”, 295 páginas.

Como se había puesto de manifiesto en reiteradas ocasiones ¹⁴³, en aquel momento, lo que necesitaban las Comunidades era una nueva estructura institucional y una nueva organización capaz de funcionar con efectividad y coherencia para consolidar el Mercado Común. Estos objetivos tenían que lograrse antes del final del período transitorio fijado en los Tratados; un plazo que había sido adelantado por los Gobiernos al año 1967.

La tarea de fusión de los ejecutivos resultó complicada por razones políticas y técnicas. Los trabajos de preparación de la reforma de los Tratados constitutivos habían comenzado cinco años antes ¹⁴⁴, pero tropezaron con graves obstáculos. De un lado, subsistía el temor del Parlamento de que la fusión proyectada alterara el equilibrio institucional en menoscabo de su posición y en beneficio de los ejecutivos. De otro lado, el elevado coste económico que estaba generando la triple existencia de los ejecutivos exigía una reforma. Sin embargo, los Estados miembros temían la apertura de una discusión abierta a una reforma institucional sustantiva. Ello hubiese expuesto a la reforma temas tan delicados como la fijación de las sedes de las instituciones o la determinación del número de comisarios ¹⁴⁵. Para diluir estos problemas, se acordó consensuadamente que la reforma de los ejecutivos se presentase en dos etapas. La primera de ellas debía comportar una labor pragmática de “cirugía” técnica sin más modificaciones de las necesarias. Sólo más tarde, en una segunda fase, una vez transcurrido un período de transición fijado para el 1 de enero de 1967, se abordarían los problemas políticos.

Así pues, sin modificar en lo sustancial los poderes de los ejecutivos, el Tratado de fusión supuso una operación de racionalización técnica en el plano institucional y en el funcional. Asimismo, se dio solución a otros cuatro

¹⁴³ Vide el “debate parlamentario sobre los problemas presupuestarios y la fusión de los ejecutivos, que acabó con la adopción de la Résolution sur les problèmes budgétaires et administratifs posés para la fusion des exécutifs et éventuellement des Communautés, rapport LEEMANS”, Assemblée Parlementaire, *supra* nota 136, *praesertim*, p. 104.

¹⁴⁴ Los trabajos preparatorios de esta reforma, que comenzaron en 1960, gracias a una propuesta holandesa (v. la resolución de 24 de noviembre de 1960, comentada en el Bol. CE 10, 1960, pp. 17-22, *praesertim*, pp. 20-22), debían de culminar la labor para el año 1961. Estos propósitos se frustraron especialmente por la actitud francesa y por el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa; porque reflejaban un claro rechazo hacia los avances de la supranacionalidad. Las tareas de fusión se reemprendieron en 1963. Su texto definitivo solamente pudo ser presentado públicamente en 1964. Curiosamente, desde la firma hasta la ratificación del texto normativo tuvieron que transcurrir veintiséis largos meses.

¹⁴⁵ La confusión creada por el número de comisarios se vio reflejada en el texto del propio Tratado, que se debatía entre 9 y 14 miembros. Vide la decisión de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros relativa a la instalación provisional de determinadas instituciones y de determinados servicios de las Comunidades, anexa al Tratado de Fusión y artículo 33 y 34 del propio Tratado de Fusión, respectivamente, B.O.E. n° 1, de 1 de enero de 1966, pp. 493-494.

problemas ¹⁴⁶: a) se constituyó un Consejo y una Comisión única (capítulo I y II: artículo 1 a 19); b) se creó un Presupuesto administrativo único sujeto a la regulación de cada Tratado pero, con procedimientos de elaboración y aprobación y con principios comunes (capítulo III: artículo 20 a 23); c) se estableció una administración única (capítulo IV: artículo 24 a 26 ¹⁴⁷) y; d) se resolvieron ciertos problemas concretos relacionados con la redefinición de las condiciones del ejercicio de los poderes de los ejecutivos y el establecimiento de ciertas medidas transitorias (artículo 27 a 39).

En materia presupuestaria, el alcance de las reformas fue considerable ya que se lograron armonizar ciertas divergencias existentes en la elaboración del Presupuesto administrativo de las tres Comunidades. Para ello, un Presupuesto común a las tres Comunidades Europeas sustituyó al antiguo Presupuesto administrativo de la CECA, del Presupuesto de funcionamiento de la CEEA y del Presupuesto de la CEE ¹⁴⁸. Sólo permanecieron inalterados y excluidos de esta terna —por estar regidos por sus propias reglas jurídicas—, el Presupuesto de operaciones CECA, el Presupuesto de inversión y de investigación CEEA y los gastos derivados del funcionamiento de la Agencia de Abastecimiento Euratom.

Se trataba de no quebrantar la originalidad del sistema financiero de la CECA, ni los principios sobre los que ésta descansaba. Ello supuso que, por ejemplo, el reparto de los gastos administrativos del ejecutivo único y de las demás instituciones ya no se distribuirían en tres partes equivalentes. Para preservar la autonomía del Presupuesto de operaciones de la CECA, se estableció la cuantía exacta de gastos de funcionamiento CECA destinados a ser cubiertos con la exacción CECA ¹⁴⁹. Con el fin de uniformizar el procedimiento de aprobación del Presupuesto y aproximarlos al sistema instituido en el Tratado de Roma, se sacrificaron algunas de las innovaciones CECA del Tratado de París, en especial el Comité de Presidentes ¹⁵⁰, que cedía su lugar al Consejo.

¹⁴⁶ Vide MÉGRET, J. (1965), *La fusion des exécutifs...*, *op. cit. supra*, p. 697.

¹⁴⁷ El establecimiento de un régimen común a los funcionarios y a los agentes de las tres Comunidades, se complementó con una armonización de los privilegios y de las inmunidades. Vide el Protocolo sobre privilegios e inmunidades de las Comunidades Europeas, hecho en Bruselas el 8 de abril de 1965, J.O.C.E. L 152, 13 juillet 1967 y B.O.E. n° 1, de 1 de enero de 1986, pp. 491-493.

¹⁴⁸ Vide el primer inciso del apartado 1 del artículo 20 del Tratado de fusión.

¹⁴⁹ El apartado 1 del artículo 20 del Tratado de fusión fijó esta cantidad en 18 millones de unidades de cuenta. El párrafo 2º del apartado 1 del artículo 20 habilitó al Consejo para revisar esta cuantía a partir del 1 de enero de 1967.

¹⁵⁰ Vide la reforma del apartado 3 del artículo 78 Tratado CECA. De esta manera, se salvó la dificultad de reunir simultáneamente a los cuatro presidentes de las instituciones que, a mayor

2. La crisis institucional de la “silla vacía” de 1965

La “crisis de la silla vacía” constituye la línea de fractura más marcada vivida por el proceso de construcción europea desde su creación hasta los años sesenta ¹⁵¹, por su significado y por sus repercusiones, y porque ocurrió en un momento crucial, ya fuera para la Comunidad Internacional, como para la Comunidad Europea. Para la Comunidad Internacional, fue el momento del auge del poderío nuclear y el momento en el que la identidad europea había salido muy dañada después de la "aventura" de Suez. Para la Comunidad Europea, fue el momento de constitución de las políticas comunes, el momento del establecimiento de un ordenamiento jurídico nuevo aplicable directamente; pero, sobre todo fue el momento en el que se constató la irreversibilidad de la realización del Mercado Común. Había que uniformizar los precios agrícolas y urgía la supresión definitiva de los derechos de aduana y de todas las exacciones derivadas de los intercambios agrícolas intracomunitarios cuya revisión había sido prevista para el 1 de julio de 1967 ¹⁵². Había además que superar el sistema organizado temporalmente por el Reglamento 25 ¹⁵³ respetando el contenido del párrafo 1º de su artículo 1 ¹⁵⁴.

La crisis estalló el 31 de marzo de 1965, en el momento en el que la

abundamiento, decidían por unanimidad. Desgraciadamente, esta operación restaba fuerza a la actuación de la asamblea.

¹⁵¹ Debe su nombre al acto de abandono del representante del Gobierno francés de las sesiones del Consejo por espacio de seis meses. Con ella, el funcionamiento de las Comunidades Europeas quedó prácticamente paralizado hasta que el 28 y 29 de enero de 1966 los Estados miembros suscribieron el famoso Compromiso de Luxemburgo. Sobre esta cuestión puede verse: SERRE, F. (1971), “La Communauté économique européenne et la crise de 1965”, *R.F.S.P.*, 2, 402-420; LIGUORI, R., (1966), “Organizzazioni regionali, Comunità Economica Europea”, *Comunità Internazionale*, pp. 285-291; DEHOUSSE, J.M. (coord.) (1967), *La fusion des Communautés Européennes au lendemain des Accords de Luxembourg...*, *op. cit. supra* nota 142, 217 páginas.

¹⁵² A partir de esta fecha, se debía ser establecido de forma definitiva una tarifa aduanera común en todo el territorio europeo.

¹⁵³ *Vide supra* epígrafe I.B.3 sobre el proceso de instauración de la Política Agrícola Común y los problemas de su financiación en 1962. Recuérdese que el Reglamento nº 25 del Consejo había hecho a la Comunidad responsable de la financiación de la Política Agrícola Común a través del FEOGA pero, sólo de forma temporal, para las campañas agrícolas de los años 1962/63, 1963/64 y 1964/65, hasta mayo de 1965. De la propuesta de la Comisión de junio de 1965 dependía pues la continuidad de la financiación de la agricultura europea. Esta fecha fue además la ocasión propicia para intentar avanzar en el proceso de integración europea, y más concretamente, en la realización del Mercado Común.

¹⁵⁴ Una alternativa factible consistía en que los montantes obtenidos de los derechos de aduana frente a terceros y ciertas exacciones agrícolas pasaran a formar parte de las arcas comunitarias. De esta manera, se conseguiría aligerar las cargas nacionales que en ese momento estaban alimentando el costoso sector agrícola de la Comunidad. Esta opción tendría que ser adoptada sobre la base del procedimiento fijado en el artículo 201 del Tratado CEE.

Comisión, por invitación del Consejo, presentó una serie de iniciativas de este tipo. Las propuestas de la Comisión abordaban tres cuestiones trascendentales: aludían al establecimiento de una nueva modalidad de financiación de la PAC que daba paso a una situación de autofinanciación comunitaria; reconocían por primera vez poder presupuestario al Parlamento Europeo como medida de control democrático de las nuevas finanzas comunitarias ¹⁵⁵; y preveían además, que la gestión de los fondos comunitarios quedara en manos de la Comisión.

A simple vista, el detonante de la crisis de la “silla vacía” era el problema de la financiación de la PAC, sin embargo, la oposición del gobierno de DE GAULLE al modelo de financiación de la PAC ¹⁵⁶ sugerido por la Comisión, puso también de manifiesto un problema mucho más profundo, producto de una visión crítica muy concreta. Se observó cómo lo que realmente estaba en juego era el equilibrio institucional, y más en concreto, la percepción política de los Estados sobre el modelo de integración que deseaban para Europa ¹⁵⁷. Así, lo demostró el hecho de que, al margen de la cuestión de la financiación de la PAC, Francia planteara dos problemas puramente políticos: su temor a la generalización de la regla de la mayoría cualificada ¹⁵⁸ y al fortalecimiento del papel de la Comisión ¹⁵⁹. Las propuestas de la Comisión contenían además, y en particular, aspectos financieros

¹⁵⁵ *Vide* Propositions de la Commission des Communautés de créer des ressources propres de 31 mars 1965: propositions HALLSTEIN, Bull.CE 5 1965.

¹⁵⁶ El tema de la PAC no fue una novedad. De hecho, ya en las últimas rondas negociadoras previas a la adopción del Tratado de Roma, y más concretamente, en la conferencia de plenipotenciarios de Val-Duchesse, que tuvieron lugar entre junio y octubre de 1956, Francia había manifestado su postura en torno a la irreversibilidad de los Tratados CEE y CEEA. Ya entonces el gobierno francés había expresado su deseo de retirarse en caso de dificultades graves en el establecimiento del Mercado Común. Al final, el 20 y 21 de octubre de 1956 Francia transigió renunciando a su derecho de “secesión” a cambio de un fortalecimiento respecto de otras materias, entre ellas la agricultura.

¹⁵⁷ Siguiendo las ideas sostenidas del General DE GAULLE, Francia se resistió a avanzar por el camino de la supranacionalidad y del funcionalismo. DE GAULLE deseaba una dimensión confederal, anclada en el perfil intergubernamental. Sólo así, Francia podría recuperar su hegemonía política ignorada en Yalta. Esta peculiar visión de Europa llegó a materializarse con la proposición de un modelo alternativo conocido como el Plan FOUCHET (v. PARLEMENT EUROPEEN (1989) Recueil des documents institutionnels..., *op. cit. supra* nota 134, pp. 96 y siguientes). Su argumentación se articulaba sobre dos polos: la soberanía y la independencia. Se entendía la soberanía en términos de inalienabilidad del poder de la nación y la independencia respecto de cualquier tipo de tutela y se deseaba una soberanía para Europa que permitiera a ésta desvincularse de los Estados Unidos de América.

¹⁵⁸ Un tema de enorme preocupación para Francia fue el hecho de que con el paso a la segunda fase de realización del Mercado Común la regla de la mayoría cualificada ganaba terreno en muchas cuestiones. Francia temía la caída de la tutela nacional y con ella el aislamiento de Francia en materias de vital interés.

¹⁵⁹ Francia sintió una gran hostilidad hacia una transferencia de poderes indeterminados en favor de la Comisión porque temía una “apreciación discrecional” por parte de esta.

destinados a garantizar el funcionamiento de la PAC hasta la consagración del Mercado Común en 1970. Había que aprovechar la circunstancia de que se hubiera adelantado la realización del Mercado Común de los cereales y de sus derivados. Ciertamente que en este punto, la postura de la Comisión fue la equivocada por demasiado prematura. La Comisión creyó poder involucrar en ese momento a los Estados miembros en el destino de Europa, sin calcular convenientemente las tremendas connotaciones políticas de sus propuestas para algunos de los socios comunitarios. Esto se convirtió en un problema muy serio, puesto que, destapando la "caja de Pandora", salieron a la luz las profundas contradicciones del sistema.

Muchas discusiones surgidas con ocasión de la crisis de la "silla vacía" respondieron a la existencia de diferencias de concepción en lo relativo al control político de las finanzas públicas. Téngase en cuenta que cinco de los seis Estados miembros de la CEE estaban adscritos a un sistema de economía liberal; partían de un planteamiento del Presupuesto, en tanto que acto financiero, como mero acto de autorización de los gastos de funcionamiento. En el otro extremo estaba Francia, cuyo Estado intervenía intensamente en la actividad económica. En este país, el Presupuesto se consideraba como un acto de incidencia económica considerable. En estas circunstancias, es normal que esta diferencia de concepciones jugara a favor de un aumento de los poderes financieros del Parlamento Europeo. Sin embargo, no todos estaban de acuerdo en la misma modalidad de examen de los gastos, ni en el hecho de que el Parlamento Europeo dispusiera del derecho de modificar un Presupuesto preparado previamente por la Comisión y aprobado posteriormente por el Consejo por mayoría cualificada.

3. *Las consecuencias presupuestarias derivadas de la introducción de recursos propios en las Comunidades Europeas: el Tratado de Luxemburgo de 1970*

Tras la conclusión del compromiso de Luxemburgo que puso fin a la “crisis de la silla vacía” en enero de 1966 ¹⁶⁰, la Comisión se vio abocada a reanudar su trabajo con mucha cautela. Consecuentemente, se abrió un tímido diálogo entre la propia Comisión y el resto de las instituciones, el Consejo y el Parlamento Europeo. Las conversaciones se alargaron hasta que, en la Conferencia de La Haya celebrada entre el 1 y el 2 diciembre de 1969 ¹⁶¹, los Gobiernos de los Estados miembros decidieron dar paso al período definitivo de realización del Mercado Común en materia agrícola ¹⁶² y se comprometieron en firme a adoptar los reglamentos financieros correspondientes antes del final del año 1969 ¹⁶³.

¹⁶⁰ Vide el compromiso de Luxemburgo de 28 y 29 de enero de 1966, Bull.CE 3 1966, pp. 8-9.

¹⁶¹ Vide Communiqué final du sommet de La Haye (2 décembre 1969) et reactions du Parlement Européen, Bull.CE 1 1970.

El desencadenante de las negociaciones que permitió la adopción del Tratado de Luxemburgo fue una pregunta parlamentaria de SPÉNALE formulada el 2 de julio de 1969 (*vide* interrogazione orale n. 4/69 sulle risorse proprie delle Comunità e i poteri del Parlamento, en: Parlamento Europeo (1970), Le risorse proprie delle Comunità ..., *op. cit. supra* nota 44, p. 121). Esta interpelación parlamentaria determinó la adopción de la resolución de la Asamblea (J.O.C.E C 97, 28 juillet 1969) que dio paso a una propuesta legislativa de la Comisión de 16 de julio de 1969. A pesar de que esta propuesta no hablaba de incluir disposición alguna para aumentar los poderes del Parlamento Europeo en materia presupuestaria (doc. COM (69) 700, de 16 de julio de 1969), permitió la apertura de un amplio y profundo debate en la comisión parlamentaria presidida por FURLER (*vide* doc. 102, 1969-70, publicada en: Parlamento Europeo (1970), Le risorse proprie delle Comunità ..., *op. cit. supra* nota 136, p. 125-128) que fue la que insistió en la necesidad de se incrementasen los poderes presupuestarios de la Asamblea. Más tarde, el informe FURLER se concretó en forma de resolución el 7 de octubre de 1969 (J.O.C.E C 139, 28 octobre 1969). Con ella, la Comisión reconsideró su postura y completó su propuesta adoptando una nueva propuesta (publicada en el doc. COM (69) 1920, 20 octubre).

¹⁶² No se olvide que las primeras intervenciones financieras agrícolas se iniciaron con la adopción en 1962 del Reglamento de financiación de la PAC n° 25. Este reglamento se limitó en preparar la organización de una política agrícola europea de forma gradual, para hacer frente a los retos de un mercado común y evitar que se dañasen gravemente las economías de ciertos Estados miembros.

A partir de la adopción de este Reglamento, se supo que, al completarse la realización del Mercado Común, el lugar de imposición de las importaciones y el lugar de consumición dejaría de coincidir. Se sabía que la dinámica del mercado determinaría una concentración de las mercancías en los puertos de entrada del territorio comunitario que estuvieran mejor equipados para organizar el transporte internacional. *Vide* ISAAC, G. (1973) “La renovation des institutions financières des Communautés Européennes depuis 1970”, R.T.D.E., 670-714, *praesertim*, pp. 676 y OLMÍ, G. (1970), “Les Décisions du 21 avril 1970 pour le financement de la politique agricole commune”, R.M.C., 132, 202-215, *praesertim*, pp. 203-204.

Con este Reglamento, se estableció también un período transitorio al término del cual estaría en

Como resultado de unas largas e intensas negociaciones ¹⁶⁴, el 21 y el 22 de abril de 1970 se aprobaron respectivamente: la Decisión 70/243/(CECA, CEE, Euratom) sobre recursos propios ¹⁶⁵ y el Tratado de Luxemburgo ¹⁶⁶. Por fin, estos textos materializaron la sustitución de las contribuciones nacionales por unas nuevas aportaciones al Presupuesto, esta vez de titularidad plenamente comunitaria. Si la fusión de ejecutivos había preocupado al Parlamento Europeo en relación con sus poderes presupuestarios, esta nueva fase de atribución de recursos propios a las Comunidades radicalizó aún más su postura. Ahora más que nunca, en 1970, el reconocimiento de fondos verdaderamente comunitarios fue subordinado a su control democrático por parte del Parlamento.

a) Las disposiciones de la Decisión 70/243/(CECA, CEE, Euratom) sobre recursos propios.— Ahora bien, para evitar un choque demasiado brutal respecto del modelo de financiación anterior, los legisladores optaron prudentemente por la introducción escalonada de las nuevas fuentes de financiación comunitaria. Para la nueva Decisión sobre recursos propios, el año 1975 señalaba el paso entre el período de transición —en el que iba a desvanecerse la situación anterior— y el período definitivo —en el que tenía que consolidarse el nuevo sistema. En el primer cuatrienio —inaugurando el período transitorio—, se introducirían con efectos desde el 1 de enero de 1971 dos grandes categorías de recursos propios que se incluirían en el Presupuesto en el concepto de ingresos comunitarios: las “exacciones reguladoras agrarias” ¹⁶⁷ y los “derechos de aduana”

pleno funcionamiento el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola. Ello suponía que, durante algún tiempo, las aportaciones nacionales iniciales al fondo fueran asumidas progresivamente por parte de la Comunidad. Para lograr este objetivo, se organizó unos regímenes impositivos a los intercambios comerciales (industriales o agrícolas) procedentes de países terceros y a determinados productos pertenecientes a la organización común de los mercados. Sólo de esta forma, podía garantizarse que la agricultura soportase por sí misma parte de sus gastos.

¹⁶³ Al final, la renovación del Reglamento 25 se produjo con la adopción del Reglamento 729/70, J.O.C.E. L 94, 28 de abril de 1970.

¹⁶⁴ Durante todo este período, el Consejo dio cuenta al Parlamento Europeo del resultado de sus deliberaciones. Su Presidente asistió asiduamente a las sesiones correspondientes de la Asamblea.

¹⁶⁵ *Vide* la Decisión 70/243/(CECA, CEE, Euratom) del Consejo de 21 de abril de 1970, relativa a la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de las Comunidades, B.O.E. n° 1, de 1 de enero de 1986, pp. 464-465.

¹⁶⁶ *Vide* el Tratado de Luxemburgo por el que modifican determinadas disposiciones presupuestarias 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 el 22 de abril de 1970, B.O.E. n° 1, de 1 de enero de 1986.

¹⁶⁷ *Vide* el apartado a) del artículo 2 del la Decisión 70/243, *supra* nota 165. Entre las exacciones reguladoras agrarias, se incluyeron en este precepto las “exacciones reguladoras, primas, montantes suplementarios o compensatorios, importes o elementos adicionales y de los otros derechos que hayan fijado o que vayan a fijar las instituciones de las Comunidades respecto de los intercambios con los

¹⁶⁸. Para 1975, se previó también la introducción progresiva de unos nuevos ingresos “obtenidos del Impuesto sobre el Valor Añadido, mediante la aplicación de un tipo que no pudiera sobrepasar el 1% sobre una base imponible determinada de manera uniforme para los Estados miembros, con arreglo a normas comunitarias”

¹⁶⁹. El nuevo recurso nació pues ante la evidencia de que las dos categorías antes mencionadas eran insuficientes ¹⁷⁰. Durante el período transitorio, —para evitar la posibilidad de déficit—, las contribuciones nacionales irían disminuyendo gradualmente hasta su completa desaparición fijada para el 31 de diciembre de 1974. En esta fecha, iba a empezar a operar el nuevo Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) ¹⁷¹.

países no miembros, en el marco de la política agraria común, así como de las cotizaciones y otros derechos previstos en el marco de la organización común de mercados en el sector del azúcar (...). Comentarios en: STRASSER, D. (1993a), La Hacienda de Europa..., *op. cit. supra* nota 36, pp. 102-103.

¹⁶⁸ Vide el apartado b) del artículo 2 de la Decisión 70/243, *supra* nota 165. Los derechos de aduana incluyeron “los derechos del arancel aduanero común y de los otros derechos que hayan fijado o que vayan a fijar las instituciones de las Comunidades respecto de los intercambios con los países no miembros (...)”. Para USHER, la TAC es el elemento más expresivo de la consecución del estadio del mercado único en la Comunidad Europea. Vide USHER, J. A. (1982), “Les finances de la Communauté Européenne”. En: Commission des Communautés Européennes, Trente ans de Droit Communautaire, Luxemburgo, de. O.P.O.C.E, pp. 207-232, *praesertim*, pp. 207-232, *praesertim*, pp. 212-215. Véase también, STRASSER, D. (1993a), La Hacienda de Europa..., *ibidem*, pp. 103-104.

Mientras que para las primeras, las circunstancias económicas determinaron su inclusión inmediata en el Presupuesto como recurso propio de la Comunidad, no ocurrió lo mismo con el arancel aduanero común. La introducción de los primeros recursos propios fue posible a partir del 1 de enero de 1971 porque los Estados miembros ya estaban acostumbrados a ello. Téngase en cuenta que, desde el 1 de julio de 1965, éstos habían renunciado ya a recaudar las exacciones agrícolas. Las habían cedido a la Comunidad como aportación nacional en un porcentaje equivalente al 90%. La recaudación del arancel aduanero común en nombre de la Comunidad se hizo gradualmente, de manera que hasta 1 de enero de 1975 no se atribuyó el 100% de su recaudación al Presupuesto comunitario.

¹⁶⁹ Vide el párrafo 2º del apartado 1 de la Decisión 70/243, *supra* nota 165 ; y USHER, J. A. (1982), “Les finances de la Communauté ...”, *op. cit. supra* nota 168, pp. 207-232, *praesertim*, pp. 217 y siguientes; y STRASSER, D. (1993a), La Hacienda de Europa..., *op. cit. supra* nota 36, pp. 104-107.

¹⁷⁰ El importe de los ingresos obtenidos en concepto de exacciones agrarias no se fijó en función de las necesidades financieras de las Comunidades Europeas porque dependía de la coyuntura económica. ello determinó que, desde el principio, se advirtiera la necesidad de otros ingresos complementarios.

¹⁷¹ En esas fechas establecidas por la Decisión 70/243, no se logró armonizar el IVA en tres Estados miembros. Por esta razón, el mecanismo específico de contribución estatal modelada en función de unas cuotas del PNB de cada Estado miembro establecidas sobre la base del PNB total de la Comunidad siguió vigente. Este parámetro medía mucho mejor la riqueza nacional.

Como con la adopción de la sexta Directiva (J.O.C.E L 145, 13 juin 1977, p. 1) en 1977 no se logró la armonización del recurso IVA, hubo que esperar al 1 de enero de 1979 para que entrase en vigor la novena Directiva (J.O.C.E L 194, 19 juillet 1978, p. 16).

Sobre el difícil establecimiento del IVA como recurso propio comunitario véase ISAAC, G. (1978), Les nouveautés du droit financier et budgétaire des Communautés en 1977, R.T.D.E., 647-693,

Por su parte, el artículo 201 del Tratado CEE seguiría existiendo en su redacción original. Ello supuso que cualquier alteración del sistema de recursos propios, —ya fuera para alterar los ingresos o para introducir nuevas categorías—, se subordinó a la previa ratificación de la decisión por parte de todos los Estados miembros siguiendo sus normas nacionales relativas a la suscripción de compromisos internacionales.

b) Las disposiciones del Tratado presupuestario de Luxemburgo de 1970.— La estructura presupuestaria nacida del nuevo sistema de recursos propios se reguló en el Tratado de Luxemburgo ¹⁷², también marcado por su carácter provisional ¹⁷³. Se estableció que se iría reconociendo poder presupuestario al Parlamento en las tres Comunidades Europeas al mismo ritmo que se consolidaran los recursos propios.

En cierta forma, esta reforma presupuestaria de 1970 se puede considerar continuadora de los esfuerzos unificadores iniciados a nivel presupuestario en 1965 en lo concerniente a los gastos de administración. De hecho, el Tratado de Luxemburgo de 1970 determinó la incorporación del Presupuesto de investigación y de inversión de la Euratom dentro del Presupuesto General de las Comunidades Europeas ¹⁷⁴. Además, el nuevo Tratado recogió finalmente las reivindicaciones del Parlamento Europeo en materia de control político de las finanzas comunitarias en compensación por la pérdida de dicha facultad de manos de los Parlamentos Nacionales. Se superaba el estadio anterior en el que estaba plenamente justificado que la única autoridad presupuestaria fuese el Consejo de Ministros. Si los Estados eran quienes habían soportado la carga del Presupuesto comunitario, justo era reconocer que el poder de decisión presupuestaria siguiera correspondiendo a la institución comunitaria que representaba sus intereses, el Consejo ¹⁷⁵. Sin embargo,

praesertim, pp. 649-670.

¹⁷² *Vide supra* nota 166.

¹⁷³ Una vez más se estableció un período transitorio, y otro, definitivo.

¹⁷⁴ *Vide* el párrafo 2^a del apartado 1 del artículo 177 del Tratado CEEA/Euratom, tal y como fue modificado por el Tratado de Luxemburgo.

¹⁷⁵ Mientras subsistió el sistema de financiación estatal, los Parlamentos Nacionales no fueron excluidos completamente de la elaboración y adopción del Presupuesto comunitario. Entonces, el Presupuesto de las Comunidades eran tratados en las cámaras de representación nacional como contribuciones económicas a una Organización Internacional. De esta forma, durante cierto tiempo, los Parlamentos conservaron algún control, —aunque fuera indirecto—, de la política llevada a cabo por las Comunidades. La única ventaja de este sistema fue que, sobre la base de los compromisos asumidos por los Estados, sus representantes nacionales no podían impedir la concesión de los créditos necesarios para garantizar el funcionamiento de la Organización. Los Presupuestos de las Comunidades se alimentaban así de fondos depositados a fondo perdido, sin posibilidad de limitar su cuantía.

la situación cambiaba con la introducción de las exacciones reguladoras agrarias, los derechos de aduana y el hipotético Impuesto sobre el Valor Añadido en la medida en que afluirían directamente a las arcas comunitarias y escapaban al control democrático de los Parlamentos Nacionales. El Parlamento Europeo fue el candidato idóneo para el ejercicio de dicho poder de control. Reconociendo estas facultades al Parlamento Europeo, se mitigaban además los temores de los Estados miembros que pensaban que cualquier aumento de la autonomía financiera de la Comunidad iba a aumentar el poder tecnocrático de la Comisión.

Con la entrada en vigor del Tratado de Luxemburgo, durante el período transitorio en que seguirían conviviendo ciertas aportaciones nacionales y nuevos recursos económicos totalmente comunitarios, el Parlamento Europeo abandonó su papel meramente consultivo para empezar a ejercer una cierta influencia en el ámbito exclusivo de los gastos. Mientras subsistieron los tributos nacionales, al Parlamento Europeo tan sólo se le reconoció el derecho a proponer modificaciones al Proyecto de Presupuesto presentado por el Consejo.

Las enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo recibieron un tratamiento distinto de las del Consejo de Ministros, dependiendo de su incidencia a la hora de incrementar o no el volumen general de gastos establecido en el Proyecto de Presupuesto una vez que habían sido practicadas ciertas compensaciones ¹⁷⁶. Ello supuso que, al igual que la última palabra sobre el volumen y la distribución de los Gastos generales de la Organización siguieron correspondiendo al Consejo, el acto de aprobación del Presupuesto dependía casi

¹⁷⁶ Se aplicó la llamada “mayoría invertida” cuya regulación aparece en el párrafo 2º y 3º del apartado 5 del artículo 203 del Tratado CEE (y en sus homólogos los artículos 177 del Tratado CEEA/Euratom y 78 del Tratado CECA). El adjetivo “invertido” se predicaba del objeto del voto. Esta mayoría cualificada se empleaba para aprobar un acto, no para rechazarlo. La mecánica fue la siguiente.

Siempre que las sugerencias parlamentarias no comportaran mayor gasto al Presupuesto, el Parlamento Europeo contaba con más oportunidades para que sus propuestas pudieran prosperar. De un lado, porque el silencio del Consejo implicaba la aceptación de las propuestas del Parlamento Europeo, y de otro lado, porque para rechazar dichas propuestas el Consejo debía manifestarlo expresamente siempre que lo respaldase la mayoría cualificada de sus miembros.

Por el contrario, cuando las propuestas parlamentarias de modificación del Proyecto de Presupuesto comportaban costes adicionales para el Presupuesto, cuando el Consejo no se pronunciara al respecto, se consideraba que las propuestas del Parlamento Europeo había sido rechazadas. Se mantenían las propuestas originalmente incluidas en el Proyecto de Presupuesto por lo que el Consejo estaba en mejores condiciones para rechazar las propuestas del Parlamento. Téngase en cuenta que el Consejo decidía por mayoría cualificada la aceptación de la propuesta de modificación del Parlamento Europeo. Además, si el Consejo lograba obtener mayoría cualificada y rechazaba las propuestas de modificación de la Asamblea, si quería, podía alterar el importe inicialmente incluido por él en el Proyecto de Presupuesto.

exclusivamente de su presidente. En contrapartida, el acto de aprobación de la gestión presupuestaria realizada se concedió conjuntamente al Parlamento Europeo y al Consejo.

A partir de 1975, ya en el período definitivo de asentamiento de las disposiciones del Tratado de Luxemburgo, se ofreció al Parlamento Europeo la tutela de asuntos presupuestarios más importantes. Al mismo tiempo que las competencias presupuestarias del Parlamento se incrementaran, el sistema se complicaba. 1975 debía coincidir con el momento en que se introdujeran nuevos conceptos típicamente comunitarios, que desde entonces no han abandonado el sistema. 1975 fue también, el momento en que apareció una sutil distinción exclusivamente comunitaria y de importancia política determinante. Se diferenciaba entre los “Gastos Obligatorios” (GO) y los “Gastos No Obligatorios” (GNO)¹⁷⁷ y se aludía a conceptos tales como el “Tipo Máximo de Aumento” (TMA) o el llamado “margen de maniobra” del Parlamento Europeo. Estos elementos ponían de manifiesto la existencia de una nueva estructura presupuestaria bicéfala. Se establecía una auténtica diarquía entre el Consejo y el Parlamento Europeo.

Este hecho suponía que el Consejo seguiría dominando casi la totalidad de los gastos del Presupuesto, reunidos bajo la rúbrica “Gastos Obligatorios” (GO), esto es, aquellos que —en palabras literales de los Tratados— resultan “obligatoriamente del Tratado o de los actos adoptados en virtud de éste”¹⁷⁸. Para esta categoría de gastos, el Parlamento Europeo sólo podía proponer modificaciones al Proyecto de Presupuesto del Consejo siempre y solamente cuando su posición estuviera respaldada por la mayoría absoluta de los votos emitidos en el pleno. En última instancia, la última palabra sobre los GO correspondía al Consejo si así lo había manifestado previamente dos tercios de sus miembros, es decir, cuando se hubiera pronunciado por la mayoría cualificada.

La categoría residual, que constituían los llamados “Gastos No Obligatorios”¹⁷⁹, recibió un tratamiento muy diferente. Estos GNO eran el reducto de poder del

¹⁷⁷ Sobre el origen de la distinción GO y GNO, véase el análisis de ISAAC, G. (1977), “La renovation des institutions financières des Communautés Européennes depuis 1970”, R.T.D.E. 736-810, *praesertim*, pp. 750 y siguientes.

¹⁷⁸ *Vide* el párrafo 2º del apartado 2 del artículo 203 del Tratado CEE.

¹⁷⁹ El carácter residual de esta categoría de acto obedeció a la falta de una definición clara en los Tratados. Veremos más adelante que la distinción entre los GO y los GNO es puramente artificial y dio origen a inagotables conflictos. De ahí que, ya en 1970, se introjera una clasificación empírica de los gastos: la llamada “lista HARMEL”.

Cuando se estableció la clasificación GO *versus* GNO, los GNO no comprendieron más que el importe de los gastos de personal y de financiación de las instituciones. Su importe total sólo llegó a

Parlamento Europeo que se sometió a dos importantes limitaciones: el llamado “Tipo Máximo de Aumento” —vinculado indefectiblemente al “margen de maniobra”—, y la exigencia del equilibrio entre el importe de los ingresos y el de los gastos ¹⁸⁰. El TMA era un dato porcentual establecido por la Comisión y obtenido a partir de tres datos macro-económicos: la evolución del PNB de la Comunidad expresado en su volumen, la variación media de los Presupuestos de los Estados miembros y la evolución del coste de vida en el último ejercicio ¹⁸¹. El TMA podía ser eventualmente modificado, tanto si la Asamblea, el Consejo o la Comisión querían manifestar su deseo de sobrepasar el volumen de gastos decidido inicialmente por la Comisión ¹⁸². Si el Consejo decidía superar el TMA fijado por la Comisión en más de la mitad de su cuantía, entonces la Asamblea, —en el ejercicio de su derecho de enmienda—, tenía derecho a aumentar el importe total de los gastos hasta el límite de la mitad del TMA. Es lo que la jerga presupuestaria de la Comunidad conoce como “margen de maniobra” ¹⁸³.

El poder de aprobación de la gestión del Presupuesto realizada por la Comisión se concedió conjuntamente al Parlamento Europeo y al Consejo. A tal fin se dispuso que, el informe presentado por la Comisión por este concepto, lo examinaba primero el Consejo, —por voto por mayoría cualificada, y luego, la Asamblea ¹⁸⁴.

Al final del texto del Tratado de Luxemburgo, se introdujeron además importantes precisiones bajo la fórmula de tres resoluciones anejas al acta de la reunión del Consejo de 22 de abril de 1970. En estas resoluciones, se apreció una mejora sustancial de la situación del Parlamento Europeo, tanto en lo relativo a su capacidad de auto-organización financiera, como en relación a su reciente

alcanzar el 3% del total del Presupuesto.

¹⁸⁰ Según el artículo 203 *in fine* del Tratado CEE: “cada institución ejercerá las competencias (...), respetando las disposiciones del Tratado y de los actos adoptados en virtud de éste, especialmente en materia de recursos propios de las Comunidades y de equilibrio entre ingresos y gastos”.

¹⁸¹ *Vide* el párrafo 2º del apartado 8 de los artículos 203 del Tratado CEE, 177 del Tratado CEEA/Euratom y 78 del Tratado CECA tal y como fueron modificados por el Tratado de Luxemburgo de 22 de abril de 1970 para los ejercicios presupuestarios 1975 y siguientes.

¹⁸² En esta hipótesis, se requería un acuerdo alcanzado entre el Parlamento y el Consejo. Mientras que la Asamblea necesitaba el respaldo de la mayoría de sus miembros que representasen a la vez 2/5 de los votos emitidos, el Consejo necesitaba reunir el voto favorable de la mayoría cualificada de sus miembros.

¹⁸³ Por ejemplo, si el TMA fuese fijado en un 6% y el Consejo decidiese incrementar sus gastos en un 4%, la Asamblea podría aumentarlo todavía más en un 3%. El TMA podría llegar entonces a alcanzar el 7%.

¹⁸⁴ No se estableció ninguna modalidad de voto especial. *Vide* el artículo 6 del Tratado de

estrenada facultad de control sobre los gastos operativos del conjunto de la Comunidad. De una parte, el Consejo se comprometió formalmente a respetar el estado de previsión de los gastos elaborado por la Asamblea cuando no se vulnerasen las normas comunitarias relativas al estatuto de los funcionarios y el régimen aplicable de otros agentes y el tema de la sede de las instituciones. De esta manera, la Asamblea se ha encontrado con mayor libertad para organizar sus gastos y sus servicios sin intromisiones procedentes del Consejo. De otra parte, antes de que se generase el gasto, el Consejo también se ofreció a consultar previamente al Parlamento Europeo. Por su parte, la Comisión se mostró dispuesta a adjuntar obligatoriamente, para cada decisión comunitaria con implicaciones presupuestarias, una anotación particularizada para tener más informado al Parlamento. Esta predisposición de la Comisión se completó con el compromiso formal asumido por el Consejo de colaborar estrechamente con la Asamblea durante el examen de estos actos. Si el Consejo optaba por no tener en consideración las observaciones del Parlamento, su presidente o cualquier miembro del colectivo al que pertenecía, se obligó a exponer las razones en sesión plenaria. Por otro lado, también con ocasión de la discusión general del Presupuesto, el Consejo de Ministros se obligó a facilitar al Parlamento la propuesta de modificaciones respecto de los gastos operativos.

Este acuerdo del Consejo evidenció, por primera vez, la existencia de cierta sincronía entre el poder normativo y el poder presupuestario en las Comunidades Europeas. Esta ha sido una cuestión tremendamente conflictiva en el pasado y en la actualidad. El espíritu de colaboración de este Tratado de 1970 para mitigar la gran contradicción del sistema comunitario, sería reafirmado posteriormente cuando se introdujo el procedimiento de concertación en 1975 ¹⁸⁵.

B. La consolidación de la autonomía financiera comunitaria

El Compromiso de Luxemburgo alteró de forma “espuria” el equilibrio institucional ¹⁸⁶ ya que, si bien de un lado, intensificó la vinculación del Consejo con

Luxemburgo.

¹⁸⁵ Ya se hablaba de la posibilidad de reconocer cierto poder normativo a la Asamblea en el informe FURLER para el día en el que el Presupuesto fuera enteramente sufragado con fondos de titularidad exclusivamente comunitaria (v. doc. 102, 1969-70, publicada en: Parlamento Europeo (1970), Le Risorse proprie delle Comunità ..., *op. cit. supra* nota 136 y 161, p. 125-128, *praesertim* p. 127).

¹⁸⁶ *Vide* MANGAS MARTIN, A. (1993), “La dinámica de las revisiones de los tratados y los déficits estructurales de la Unión Europea: reflexiones generales críticas”. En: AA.VV. Hacia un nuevo orden internacional. Estudios en homenaje al profesor M. Díez de Velasco, Madrid, ed. Tecnos, pp. 1055-1066.

la Comisión, de otro lado, el Consejo mantuvo su hegemonía. Como consecuencia de ello, el Parlamento Europeo quedó en una posición muy debilitada ya que sus poderes efectivos siguieron reducidos prácticamente al ejercicio del control político sobre la Comisión que ya figuraban en los Tratados constitutivos de 1957. Frente al Consejo, el Parlamento Europeo apenas sí podía desplegar su artillería jurídica (preguntas parlamentarias, solicitud de información, etc.). Carecía pues de facultades legales para fiscalizar verdadera y eficazmente la acción política del Consejo.

Estas circunstancias explican la actividad del Parlamento durante la década de los años setenta, el cual emprendió una particular acción reivindicativa de carácter político para lograr el fortalecimiento de su posición institucional. La Asamblea concentró todas sus energías en exigir una mayor dosis de democracia de la Organización comunitaria. La elección por sufragio universal directo de los miembros del Parlamento Europeo se convirtió en el elemento clave para acrecentar la legitimidad democrática del órgano parlamentario ¹⁸⁷. En concreto, desde el 7 de junio de 1979 —fecha en la que se celebraron las primeras elecciones europeas—, el Parlamento Europeo empezó a denunciar una carencia, hoy muy viva, pero entonces enormemente novedosa: el llamado “déficit democrático” ¹⁸⁸. El Parlamento Europeo no apeló entonces a la noción de déficit democrático, entendida como proceso creciente de sustracción por parte de la Comunidad de

¹⁸⁷ Los primeros trabajos preparatorios se remontan al mes de mayo de 1960 (informe F. DEHOUSSE). No tuvieron más consecuencias por la fuerte oposición —especialmente francesa. Sólo inmediatamente después de la primera ampliación.

Desde muy pronto, se desvinculó el tema del fortalecimiento de los poderes de la Asamblea de la legitimidad democrática lograda a través de la institución del sufragio universal directo (v. la “propuesta de la Comisión de 30 de octubre de 1969”, doc. COM (69), 1920, y el “Rapport du groupe *ad hoc* pour l’examen du problème de l’accroissement des compétences du Parlement Européen, commandé par G. VEDEL de 1972”, Bull.CE 4/72, p. 23-85, *praesertim*, p. 38).

El expediente volvió al poder de la Asamblea más tarde. Se encargó un nuevo proyecto a una comisión liderada por PATJIN que fue adoptado el 14 de enero de 1975. Este proyecto había sido respaldado por la decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la cumbre de París de diciembre de 1974. Sólo así, el 20 de septiembre de 1976, el Consejo de Ministros logró adoptar la Decisión 76/787/(CECA, CEE, CEEA) y un acta aneja, relativa a la elección de los representantes en la Asamblea por sufragio universal directo. *Vide* B.O.E. n° 1, de 1 de enero de 1986, pp. 512-515.

¹⁸⁸ La expresión jurídica “déficit democrático” fue acuñada por Pierre PESCATORE. Apareció por primera vez en 1974, a raíz de la publicación de un trabajo suyo, titulado “Les exigences de la démocratie et la légitimité de la Communauté Européenne”, C.D.E. 5, pp. 499-514. Posteriormente, se consolidó a raíz de la presentación del informe TOUSSAINT, que dio lugar a aprobación de una resolución del Parlamento Europeo el 8 de octubre de 1986 (v. D.O.C.E. C 283, de 10 de noviembre de 1986, p. 36). Dicho documento criticó la falta de control del Parlamento sobre el Consejo que disponía simultáneamente de poder legislativo y de poder ejecutivo. Esta situación fue considerada por parte de los Parlamentos Nacionales y del Parlamento Europeo como una importante limitación para el ejercicio de sus poderes.

poderes procedentes de los poderes estatales, a la que estamos hoy más familiarizados. El Parlamento Europeo aludió entonces más bien a su dimensión auténticamente comunitaria, es decir, aquella circunscrita a las relaciones interinstitucionales y derivada de la absorción creciente de poderes por parte de aquellas instituciones distintas del Parlamento Europeo. Desde esta percepción, las exigencias del Parlamento Europeo se orientaron hacia una intensificación de las relaciones con el Consejo, en especial, hacia el aumento de su función consultiva ¹⁸⁹.

Todos estos precedentes explican también el comportamiento de los miembros del Parlamento Europeo tras la adopción del Tratado de Bruselas de 1975 que había sellado de forma definitiva el marco presupuestario de las Comunidades Europeas y había reconocido plenas facultades presupuestarias al Parlamento. Los eurodiputados —orgullosos de su recién estrenada legitimidad democrática— se sintieron en una posición lo suficientemente fortalecida ¹⁹⁰ como para exigir cambios constitucionales profundos en el sistema comunitario con los cuales exigir una mayor eficacia de la potestad consultiva y el reconocimiento subsiguiente de potestades normativas al Parlamento.

La introducción de un sistema de elección por sufragio universal suscitó además un debate —iniciado por los federalistas— sobre la posibilidad de una posterior reforma sustancial del sistema institucional, que podría llegar más lejos ¹⁹¹. Así las cosas, la exigencia de un poder constituyente muy difícilmente podía prosperar. De hecho, el Tratado sobre la Unión Europea recogido en una resolución del Parlamento Europeo de 14 de febrero de 1984 y redactado sobre la base de las propuestas efectuadas por Altiero SPINELLI, no tuvo el eco suficiente debido precisamente a su marcado y peligroso sesgo federalista ¹⁹². En todo caso, el

¹⁸⁹ Sobre este último punto, el Parlamento Europeo llevaba ya insistiendo mucho tiempo. En concreto, el Parlamento Europeo había solicitado repetidamente que se le consultase sobre todos los proyectos de decisión comunitaria importantes. El Parlamento Europeo deseaba el contenido opinión fuera respetada más. Propuso por ejemplo que se introdujeran unos mecanismos de procedimiento adecuados.

¹⁹⁰ La práctica confirmó rápidamente que el tema de los poderes del Parlamento Europeo no era algo puramente formal sin contenido sustantivo. Por esta razón, el Parlamento Europeo no dudó en rechazar globalmente, por primera vez, el Presupuesto de 1980 que hubiera debido aprobarse el 13 de diciembre de 1979. La decisión fue respaldada por 288 votos, frente a 64 votos contrarios y una abstención. El rechazo fue justificado por la poca atención que prestó el Consejo a las enmiendas propuestas por el Parlamento en lo relativo a la financiación de la PAC.

¹⁹¹ Curiosamente, en el momento en se introdujo, la elección por sufragio universal directo no entrañó ninguna modificación de los poderes o de las competencias del Parlamento Europeo. La elección se redujo pues a un puro mecanismo formal de designación de representantes.

¹⁹² *Vide* la resolución del Parlamento Europeo de 14 febrero 1984 que aprueba el Proyecto de Tratado de la Unión Europea sobre la base de las propuestas de SPINELLI, J.O.C.E. C 77, 19 mars

Proyecto SPINELLI permitió la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental de reforma de los Tratados que más tarde condujo al Acta Unica Europea de 1986 ¹⁹³.

En el ámbito de las finanzas públicas, 1975 fue también el año en el que Parlamento Europeo alcanzó además su mayoría de edad presupuestaria. Los diez años anteriores, habían sido años de "infancia" para el Parlamento Europeo en esta materia. Durante este período, —a lo largo del cual se fue vertebrando poco a poco el cuadro presupuestario común a las tres Comunidades Europea desde el punto de vista de su funcionamiento administrativo—, el Parlamento Europeo apenas si había tenido voz en materia presupuestaria puesto que el funcionamiento operativo estaba a expensas del total reconocimiento de la autonomía financiera, y sólo de esta forma, las Comunidades Europeas podían estar en condiciones de desplegar una actividad independiente de los Estados miembros. Este hecho no había podido hacerse realidad ni siquiera en 1970 cuando se introdujeron por primera vez unos recursos propios de la Comunidad. Durante cierto tiempo, el sistema de financiación tuvo un carácter híbrido, siendo en última instancia el Consejo, el órgano comunitario de decisión. Fue entonces, a partir de 1975, tras la adopción del Tratado de Bruselas, cuando la autonomía financiera pudo hacerse tangible y cuando el Parlamento Europeo vio sensiblemente incrementado su poder de decisión en materia financiera en un plano de igualdad con el Consejo de Ministros.

Por lo demás, la consolidación del nuevo *statu quo* no estuvo exento de dificultades hasta bien entrada la década de los ochenta. Los problemas surgieron a distintos niveles: en el terreno exclusivamente presupuestario — vinculados a la aprobación de los gastos— y en el ámbito de los recursos propios —relacionados con la gestión de los ingresos. La etapa, que cubrió el período 1975 a 1988, sería comparable con la "pubertad", una fase de tránsito en la cual se producen profundas modificaciones derivadas del paso de la infancia a la edad adulta. A menudo, este período está jalonado de episodios esporádicos de crisis. Pues bien, esto es precisamente lo que le ocurrió al proceso de las finanzas públicas comunitarias. Una cierta serenidad llegó solamente de forma temporal en 1985 con las medidas adoptadas por el Consejo Europeo de Fontainebleau celebrado el 25 y 26 de junio de 1984. La "gran paz presupuestaria", que podría compararse con la

1984 pp. 33-52, *praesertim* artículo 16 y 70-81 relativos a las finanzas públicas, comentados en: F. Capotorti; M. Hilf; F.G. Jacobs; J. P. Jacqué (1985), Le Traité de l'Union Européenne. Commentaire du projet adopté par le Parlement Européen le 14 février 1984, Oxford, Clarendon Press, pp. 254-280).

¹⁹³ Vide el Acta Unica Europea, hecha en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 y en La Haya el 28 de febrero de 1986, D.O.C.E. L 169, de 29 de junio de 1987 y B.O.E., n° 158, de 3 de julio de 1987 (autorizada para su firma al Gobierno español por L.O. 4/1986, de 26 de noviembre (B.O.E. n° 288, de 2 de diciembre de 1986).

“plena madurez”, tuvo que esperar a 1988, después del impulso dado por el Consejo Europeo de Bruselas de los días 11 y 12 de febrero de 1988.

Aunque en esencia los grandes problemas fueron resueltos en 1988, lo cierto es que, en la actualidad, siguen subsistiendo cuestiones presupuestarias de menor envergadura. Los problemas han aparecido por ejemplo con la profundización del proceso de construcción europea (v. gr. "comitología", procedimiento de codecisión, reservas, financiación de los pilares intergubernamentales, etc.) y en conexión con los nuevos retos a los que quiere hacer frente la Unión Europea en los próximos años: su sexta ampliación y la plena realización de la unión económica europea (v. gr. solidaridad financiera, Agenda 2000, etc.). Algunos de estos problemas incluso han llegado a acabar en contencioso ¹⁹⁴.

1. *El Tratado presupuestario de Bruselas de 1975 y la consagración del marco presupuestario*

El Tratado de Bruselas de 1975 nació como consecuencia del compromiso formal adoptado por el Consejo ¹⁹⁵ y por la Comisión cinco años antes —en 1970— de presentar nuevas propuestas legales que fortalecieran el poder presupuestario de la Asamblea ¹⁹⁶.

¹⁹⁴ Vide la sentencia del TJCE de 31 de marzo de 1992 (as. C-284/90, *Consejo c. Parlamento Europeo*, Rec. 1992, pp. 2277-2332); sentencia de 30 de junio de 1993 (as. C-181/1991 y C-248/1991, *Parlamento Europeo c. Consejo de la Unión Europea y Comisión*, Rec. 1993, pp. 3685-3721); y sentencia de 7 de diciembre de 1995 (as. C-41/95, *Consejo c. Parlamento Europeo*, Rec. 1995, pp. 4411-4442).

¹⁹⁵ Vide el acuerdo del Consejo de Ministros adoptado el día de la firma del Tratado de Luxemburgo ya que “il Consiglio ha preso atto con attenzione dei punti di vista del Parlamento Europeo, comunicatigli con le risoluzioni del 10 dicembre 1969, 3 febbraio ed 11 marzo 1970 e con un promemoria del 19 aprile 1970”. Sólo entonces “(...) Il Consiglio, conformemente alla procedura di cui all'articolo 236 del trattato, esaminerà tali proposti alla luce delle discussioni intervenute in seno ai Parlamenti degli Stati membri delle evaluazione della situazione europea e dei problemi istituzionali connessi con l'allargamento della Comunità”. Vide PARLAMENTO EUROPEO (1970), Le risorse proprie delle Comunità ..., *op. cit. supra* nota 44, p. 165.

¹⁹⁶ Vide la comunicación de la Comisión de 23 de abril de 1970 en la que “la Commissione si rammanica tuttavia che le decisioni prese non tengano sufficientemente conto dei voti espressi dal Parlamento. Essa si rimmanica che le proposte da essa fatte al Consiglio a Lussemburgo non siano state da questo adottate. Perciò essa non ha potuto associarsi alle decisioni finali e ha fatto osservare al Consiglio che queste decisioni non impegnato que esso. (...) Precisa che l'estensione dei poteri del Parlamento Europeo in materia di bilancio dovrà comunque essere riconsiderata in tempo utile (...) prima dell'entrata in vigore delle disposizioni stabile per il período normale 1974-1975”. Vide PARLAMENTO EUROPEO (1970), Le risorse proprie delle Comunità ..., *ibidem*, p. 167.

1975 era una fecha especialmente oportuna porque en principio, de acuerdo con lo dispuesto en el Tratado de Luxemburgo de 1970, justamente en 1975 se tendría que haber dado paso a la fase

Este compromiso formal ¹⁹⁷ coincidió con el momento en que tuvo lugar la presentación de un informe sobre el futuro de la unión europea ¹⁹⁸, hecho público al final del año 1975. Este informe recogía la opinión generalizada sobre la necesidad de organizar un control eficaz de los recursos financieros de la Comunidad ¹⁹⁹. Se decía que dicha tarea debía ser compartida por el Parlamento Europeo y por un organismo permanente de control, independiente, externo y común a las tres Comunidades ²⁰⁰. El primero ejercería una función política y el segundo desempeñaría una labor de control técnico. Una reforma de este tipo representaba además una oportunidad excepcional para el Parlamento Europeo para vigilar con todo detalle y periodicidad anual la actividad de las demás instituciones. Ello permitiría al Parlamento ejercer, con todos los medios a su alcance, un examen minucioso de todos los aspectos relacionados con las políticas comunes. Esta problemática dio paso a un profundo debate entre las diferentes instituciones

definitiva de establecimiento de los recursos propios. La transitoriedad se prolongó hasta 1977. El Tratado de Luxemburgo había previsto solamente soluciones a una situación provisional en la que la autonomía financiera de las Comunidades Europeas no estaba todavía garantizada. También faltaba un debate profundo que fuera convincente para todos y que resolviese de una vez por todas las cuestiones presupuestarias, especialmente para la Asamblea. Las soluciones arbitradas por el Tratado de Luxemburgo no habían satisfecho completamente las aspiraciones del Parlamento Europeo. Así, lo ponen de manifiesto, al menos, las discusiones parlamentarias del 10 de diciembre de 1969, recogidas por el informe presentado por SPÉNALE. *Vide* PARLAMENTO EUROPEO (1970), Le risorse proprie delle Comunità ..., *op. cit. supra* nota 44, p. 137 y siguientes.

En estos debates, la Asamblea aprovechó para exigir en exclusiva el poder de decisión sobre todos los gastos comunitarios. También solicitó el poder de rechazo en bloque del Presupuesto (v. resolución de 11 de marzo de 1969, J.O.C.E C 40, 4 abril 1970). Estas dos reclamaciones suscitaron una amplia confrontación con el Consejo de Ministros.

¹⁹⁷ *Vide* el proyecto de la Comisión presentado ante el Consejo el 8 de junio de 1973: “Renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement Européen”, Bull.CE supplément 9/73, pp. 3-15

¹⁹⁸ *Vide* Rapport TINDEMANS sur l’Union Européenne du 29 décembre 1975 (Bull.CE 1976 supplément 1, pp. 30-35) al que precedieron dos resoluciones de la Asamblea de 17 de octubre de 1974 y de 10 julio de 1975 (Bull.CE supplément 9/75).

Previamente el informe VEDEL había subrayado que las competencias presupuestarias constituían un débil mecanismo de presión. Por ello, aludían a la conveniencia de pensar en el fortalecimiento del poder normativo. *Vide* el informe VEDEL de 1972, *supra* nota 187, pp. 23-85).

¹⁹⁹ La inadecuación del sistema de control anterior, —válido solamente para un Presupuesto predominantemente administrativo—, se planteó desde el mismo momento en que, con los nuevos recursos propios, la masa financiera del Presupuesto creció significativamente. Había pues que empezar a pensar también en un mecanismo de control del posible fraude de los fondos del FEOGA. Ello podía poner en serio peligro la credibilidad y la imagen de la Europa comunitaria. *Vide* ISAAC, G. (1977), “La renovation des institutions financières ...”, *op. cit. supra* nota 177, p. 783.

¹⁹⁹ *Vide* ISAAC, G. (1977), “La renovation des institutions financières ...”, *ibidem*, p. 783.

²⁰⁰ El carácter indisociable de ambos tipos de controles financieros era evidente, sobre todo, si se tiene en cuenta que la fiscalización de las cuentas (ingresos y gastos) se extiende también a los Estados miembros.

comunitarias ²⁰¹. Las discusiones se iniciaron en 1973 y concluyeron el 22 de julio de 1975 con la adopción formal del Tratado de Bruselas ²⁰².

Vinculada a estas cuestiones se encontró igualmente latente la sugerencia de la Comisión de establecer una segunda lectura para aquellas decisiones comunitarias importantes de alcance general. Había que permitir a la Asamblea dejar constancia de su opinión en materias con contenido presupuestario. Ciertamente, parecía plausible que un nuevo procedimiento se aplicara a todos los actos comunitarios con implicaciones financieras notables. Así, por ejemplo, cada vez que el Consejo disintiera del dictamen consultivo aprobado por el Parlamento en su primera lectura, tendría que intentar hacer converger la postura con el Parlamento Europeo y alcanzar una posición común. La Comisión tendría también que comprometerse a examinar de nuevo su propuesta inicial ²⁰³. Estas ideas cuajaron con la introducción de un nuevo procedimiento de concertación que fue incorporado a la normativa comunitaria mediante una Declaración común adoptada por las tres instituciones comunitarias implicadas en materia financiera ²⁰⁴. Este nuevo procedimiento daba un importante juego al Parlamento Europeo en

²⁰¹ Un estudio detallado de estas discusiones puede encontrarse en GOJAT, G. (1974), "L'évolution du ", *op. cit. supra* nota 54, *praesertim*, pp. 51-59.

²⁰² La literatura doctrinal sobre las consecuencias de este tratado es muy prolija, destacaremos solamente alguna de ella: v. gr. VERGES, J. (1972), "Les pouvoirs financiers ...", *op. cit. supra* nota 48, pp. 2-42; ISAAC, G. (1973), (1975b), (1977) y (1978), "La renovation des institutions financières ...", *op. cit. supra* notas 162, 52, 177 y 171 pp. 670-714, 708-746, 736-810 y 647-693, respectivamente; GOJAT, G. (1974), "L'évolution du droit budgétaire ...", *op. cit. supra* nota 54, pp. 40-91; EHLERMANN, C.D. (1975), "Applying the new budgetary procedure for the first time (art. 203 of the EEC Treaty)", *C.M.L.R.* 12, 325-343 y (1982), "The financing of the Community, the distinction between financial contributions and own resources", *C.M.L.R.* 19, 571-589; WOOLDDRIGDE, F; SASSELLA, M. (1976), Some Recent Legal Provisions Increasing the "Budgetary Powers of the European Parliament, and Establishing a European Court of Auditors", *Legal Issues of The European Integration*, 13-52; JACQUÉ, J.P. (1981), "La procédure budgétaire, une "arme" pour le Parlement Européen". En: R. Kovar (ed.), *Les Institutions de la Communauté au seuil des années 1980. À la recherche de nouveaux équilibres (semaine de Bruges)*, Brujas, ed. De Tempel, pp. 229-262 y (1983), "Conquêtes et révéndications: l'évolution des pouvoirs législatifs et budgétaires du Parlement Européen depuis 1979", *R.E.I.* 55-182; POCAR, F. (1981), "I poteri di bilancio del Parlamento Europeo tra le istituzioni comunitarie, aspetti giuridico-istituzionali", *R.D.E.* 21/1, 41-52; CHABOT, J. L. (1984), "Stratégies de l'intégration européenne et budget communautaire", *R.T.D.E.* 1, 97-106; FORTE, F. (1985), "La Comunità Europea e il bilancio", *Affari Esteri.* 66, 129-157, etc.

²⁰³ Téngase en cuenta además que el poder normativo es una competencia primordial del Consejo. La introducción de esta fórmula de asociación del Parlamento Europeo a las decisiones comunitarias con implicaciones financieras corría el riesgo de ser incompatible con las disposiciones del Tratado que conceden el poder reglamentario en materia financiera únicamente al Consejo (artículo 209 del Tratado CEE). Esta propuesta de la Comisión constituía además el desarrollo lógico de la resolución 2 aneja al Tratado de Luxemburgo de 1970. *Vide* la Declaración aneja del Tratado de Luxemburgo, *supra* nota 166, *B.O.E.* n° 1, de 1 de enero de 1986, pp. 496-501, *praesertim*, p. 501.

²⁰⁴ *Vide* la Declaración del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión del 4 de marzo de

la materia normativa unida a sus facultades presupuestarias.

Volviendo al Tratado de Bruselas de 1975, éste fue finalmente presentado para su firma el 22 de julio de 1975. El nuevo convenio reformó por tercera vez consecutiva las disposiciones financieras de los tres Tratados constitutivos de las Comunidades ²⁰⁵. Con él, sobre todo se consolidó definitivamente la estructura presupuestaria de las tres Comunidades ²⁰⁶ y se introdujeron sustanciales reformas dirigidas todas ellas a acrecentar la influencia de la Asamblea en materia presupuestaria y a organizar el control político y técnico de la gestión presupuestaria. Al mismo tiempo y de forma complementaria, se constituyó un nuevo Tribunal de Cuentas ²⁰⁷.

1975 relativa al establecimiento de un procedimiento de concertación, J.O.C.E. L 89, 22 abril 1975, p. 89.

Como la idea de establecer la segunda lectura no era del agrado de la Asamblea (*vide* résolution du 5 octobre de 1973, J.O.C.E. C 87, 17 octobre 1973), al final, se optó por instituir un comité de concertación, compuesto por el Consejo y miembros del Parlamento pero, en el que participaba la Comisión. El cometido de este comité no debía concluir hasta que no se alcanzase un acuerdo al gusto de ambas instituciones. El acuerdo tenía que lograrse en un plazo máximo de tres meses prorrogables por el Consejo en casos excepcionales. El procedimiento se aplicaba solamente en relación con los actos cuya adopción no hubiera sido impuesta por actos preexistentes.

El procedimiento podía ser impulsado por cualquiera de los dos titulares de la autoridad presupuestaria desde el mismo momento en el que la Comisión presentara sus propuestas legislativas. En ningún caso, se puede hablar de verdadera codecisión, ya que el acuerdo al que llegan el Consejo y el Parlamento no tiene más valor que el de mero compromiso político.

Respecto de este procedimiento puede consultarse: el debate sobre la Declaración del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión tendente a introducir un procedimiento de concertación, celebrado a partir de la presentación del informe SPÉNALE, Débats du Parlement Européen (compte rendu in extenso des séances), session 1974/75, séance n° 186 du 19 février 1975, pp. 143-150. Sus comentarios aparecen en: ISAAC, G. (1977), “La renovation des institutions financières ...”, *op. cit. supra* nota 177, pp. 803-810; NICOLL, W. (1986), “La procédure de concertation entre le Parlement et le Conseil”, R.M.C. 293, 11-15; CAZORLA PRIETO, L. M. (1987), “El procedimiento presupuestario de concertación de la Comunidad Europea”, Noticias CEE, 24, 63-72; PIQUERAS GARCIA, A. J. (1993), “El procedimiento de concertación”. En: La participación del Parlamento Europeo en la actividad legislativa comunitaria, Granada, ed. Universidad de Granada (Junta de Andalucía, Estudios Jurídicos Internacionales y Europeos, Monografías), pp. 101-132.

²⁰⁵ *Vide* la nueva redacción de los artículos: 78 *septimo*, 78 *octavo* y 78 *nono* del Tratado CECA; 177, 178, 180, 180*bis*, 180*ter* y 183 del Tratado CEEA/Euratom y 4, 203, 204, 205 *bis*, 206, 206 *bis*, 206 *ter* y 209 del Tratado CEE. *Vide* el 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, de 22 de julio de 1975, firmada en Bruselas y declaraciones anejas, J.O.C.E. L 359, 31 décembre 1977, y B.O.E. n° 1, de 1 de enero de 1986, pp. 503-511.

²⁰⁶ Sólo escapó a esta regulación el Presupuesto de operaciones de la CECA.

²⁰⁷ Gran parte de las innovaciones del Tratado de Bruselas completaron el esquema presupuestario previsto para el período definitivo de consolidación de la autonomía financiera por el Tratado de Luxemburgo de 1970.

Una vez que las Comunidades Europeas habían logrado su propia autofinanciación, el Presupuesto General de las Comunidades Europeas dejaba de ser un Presupuesto en el que se incluían solamente los gastos de funcionamiento. A partir de 1975, se incorporaron también los gastos de operación, es decir, aquellos capaces de dar cobertura económica a cuantas acciones quisiera llevar a cabo la Comunidad.

Respecto de la Asamblea, el Tratado de Bruselas de 1975 consolidó la validez de la regla de la “mayoría invertida” que había introducido el Tratado de Luxemburgo. Ello supuso que, durante el procedimiento presupuestario anual, cada vez que la Asamblea deseara proponer al Consejo modificaciones en la cuantificación de los GO, para rechazar dichas propuestas, el Consejo tendría que contar con el respaldo expreso de la mayoría cualificada de sus miembros ²⁰⁸. Por su parte, respecto del derecho de enmienda sobre los GNO ²⁰⁹, su destino seguía ligado a la Asamblea. Desde el punto de vista procesal, cualquier modificación del Consejo a las enmiendas propuestas por la Asamblea respecto de los GNO sólo sería admisible con el apoyo motivado de la mayoría cualificada de sus miembros.

Se reconoció además la capacidad al Parlamento de que su presidente se encargara en exclusiva de declarar la aprobación del Presupuesto. Al respecto, el Consejo insistió en dar a este poder de aprobación del Presupuesto solamente un valor puramente declarativo. Este tema había sido una fuente de discusión constante entre los dos titulares de la autoridad presupuestaria, hasta el punto de que incluso, el Parlamento Europeo había estado buscando el respaldo de los Parlamentos Nacionales ²¹⁰.

El Tratado de Bruselas también concedió a la Asamblea la oportunidad de rechazar en bloque el Presupuesto al final del procedimiento anual, siempre que lo justificasen “motivos importantes” ²¹¹. En la hipótesis de producirse el rechazo, el Presupuesto se tendría que gestionar conforme a la técnica financiera conocida

²⁰⁸ Vide el apartado 5 de los artículos 203 del Tratado CEE, 78 del Tratado CECA y 177 del Tratado CEEA/Euratom.

²⁰⁹ Vide el apartado 4, 5 *in fine* y 6 de los artículos 203 del Tratado CEE, 78 del Tratado CECA y 177 del Tratado CEEA/Euratom.

²¹⁰ Vide la Resolución de 13 de mayo de 1970, (J.O.C.E C 65, p. 13) e informe SPÉNALE, (doc 42, 1970-71, en: Parlamento Europeo (1970), Le risorse proprie delle Comunità ..., *op. cit. supra* nota 44, pp. 167 y siguientes).

Vide P.-L., B. (1973), Le “dernier mot” en matière budgétaire dans les Communautés Européennes, R.M.C., 169, pp. 401-404.

²¹¹ Vide la redacción del 1975 del apartado 8 de los artículos 203 del Tratado CEE, 78 del Tratado

como régimen de “doceavas partes provisionales” ²¹² y volver a impulsar el procedimiento presupuestario buscando de nuevo el entendimiento entre los dos titulares de la autoridad presupuestaria ²¹³. La posibilidad de rechazar el Presupuesto en su totalidad fue un asunto particularmente espinoso. Era una cuestión que no había podido ser resuelta en Luxemburgo por falta de acuerdo entre la Asamblea y el Consejo. El Consejo había insistido en que se distinguiera entre el rechazo del Presupuesto, entendido como *derecho*, y el rechazo, entendido como *poder* ²¹⁴. Por su parte, el Parlamento Europeo había reclamado este ámbito de poder como fórmula de presión política permanente sobre el resto de las instituciones comunitarias, especialmente sobre el Consejo. Deseaba que sus opiniones fueran tenidas debidamente en cuenta.

Por último, el Tratado de Bruselas proporcionó igualmente a la Asamblea la oportunidad de completar ciertas facultades presupuestarias que ya había recibido de manos del Consejo. De forma exclusiva y excluyente, la Asamblea adquirió la facultad de controlar políticamente la gestión del Presupuesto. Esta facultad consiste en que el Parlamento debe decidir si aprobar o rechazar la ejecución del Presupuesto realizada previamente por la Comisión. Es lo que la terminología francesa conoce como “descargo” del Presupuesto ²¹⁵. El reconocimiento de este ámbito de poder al Parlamento supuso una indudable reducción de las posibilidades de actuación del Consejo. De decidir la aprobación o el rechazo de la gestión presupuestaria pasó a emitir simplemente su parecer sobre la cuestión bajo la forma de una recomendación.

A falta de un modelo equivalente en Derecho Internacional, buena parte de las medidas adoptadas en la estructura presupuestaria comunitaria pusieron de manifiesto sus similitudes con los modelos presupuestarios estatales, especialmente con el modelo francés. Estas similitudes resultan singularmente evidentes al comprobar el tipo de principios que fueron adoptados en los años setenta y que rigen aún hoy el sistema presupuestario comunitario. Al respecto cabe citar: el principio de unidad ²¹⁶, el principio de universalidad ²¹⁷, el principio de

CECA y 177 del Tratado CEEA/Euratom.

²¹² *Vide* la redacción de 1975 de los artículos 204 del Tratado CEE, 78 *ter* del Tratado CECA y 178 del Tratado CEEA/Euratom.

²¹³ *Vide* ISAAC, G. (1978), “Les nouveautés du droit financier ...”, *op. cit. supra* nota 171, p. 748.

²¹⁴ *Vide* ISAAC, G. (1978), Les nouveautés du droit financier..., *op. cit. supra* nota 171, pp. 746-748.

²¹⁵ *Vide* los artículos 206 *ter* del Tratado CEE, 78 *octavo* del Tratado CECA y 180 *ter* del Tratado CEEA/Euratom. *Vide* comentarios en ISAAC, G. (1978), Les nouveautés du droit financier..., *ibidem*, p. 775 y siguientes.

²¹⁶ En virtud de este principio, establecido en el anterior artículo 199 del Tratado CEE (actual 268

anualidad ²¹⁸, el principio del equilibrio ²¹⁹, el principio de especialidad ²²⁰ y el principio de la unidad de cuenta ²²¹. Todos estos principios presupuestarios que se aplican en los sistemas estatales, presentan sus propias peculiaridades y añaden numerosas excepciones en el ámbito comunitario.

Para la constitución de un nuevo Tribunal de Cuentas, la intervención del Parlamento Europeo fue determinante ²²². De él, nació la propuesta de creación de un órgano que fuera común a las tres Comunidades y realizara el control técnico de las cuentas comunitarias. Se partió de la consideración de que, mientras el Tribunal de Cuentas debía ocuparse de la regularidad y legalidad de cualesquiera operaciones contables y financieras, el Parlamento debía controlar *a posteriori* los criterios de oportunidad y calidad de la gestión presupuestaria ejercida por la Comisión. El Tribunal de Cuentas pasó así a ejercer una función análoga a la que, hasta ese momento, había estado realizando el censor de cuentas en el marco de la

del Tratado CE) “(...) todos los ingresos y gastos de la Comunidad, incluidos los del Fondo Social Europeo, deberán estar comprendidos en las previsiones correspondientes a cada ejercicio presupuestario y consignados en el Presupuesto”. Esto supone que todos los ingresos y los gastos comunitario debían ser incluidos en un mismo documento presupuestario y así garantizar un control efectivo de las condiciones de utilización de los recursos comunitarios.

²¹⁷ El principio determina que los ingresos comunitarios no deberían destinarse a cubrir unos gastos concretos y que no debería poder ser efectuada ninguna compensación entre ingresos y gastos.

²¹⁸ La anualidad significa que las operaciones presupuestarias deberían referirse todas a un ejercicio anual, para facilitar el control de la actividad del ejecutivo comunitario. El sistema comunitario está obligado a conciliar este principio de anualidad con la necesidad de administrar medidas plurianuales que en Presupuesto han adquirido gran importancia. Como respuesta a este imperativo, se han constituido los “créditos disociados” (que se dividen en créditos de compromiso y en créditos de pago) y los “créditos no disociados”. Mientras los créditos de compromiso cubren, durante el ejercicio en curso, el coste total de las obligaciones jurídicas contraídas para medidas cuya aplicación abarca más de un ejercicio, los créditos de pago cubren, por el valor señalado en el Presupuesto, los gastos derivados de la ejecución de los compromisos contraídos durante el ejercicio y/o los ejercicios anteriores.

²¹⁹ De conformidad con el anterior artículo 199 del Tratado CEE (actual artículo 268 del Tratado CE), los ingresos consignados en el Presupuesto deberían coincidir con el volumen de los gastos tanto en la fase de autorización como en la fase de ejecución del Presupuesto.

²²⁰ Este concepto apareció expresado en el anterior artículo 202 del Tratado CEE (hoy, artículo 271). En virtud de este principio, “los gastos consignados en el Presupuesto serán autorizados para el período de un ejercicio presupuestario (...)”. Esto significa que cada crédito debería tener un destino determinado y estar afectado a un objetivo específico. Así, se evitarían posibles confusiones de un crédito a otro en el momento de la autorización y en el momento de la ejecución. De esta forma existiría además la transparencia necesaria en el Presupuesto en elaboración final y se lograría respetar la voluntad de la autoridad presupuestaria en la fase de ejecución.

²²¹ Una de las originalidades del Presupuesto comunitario ha sido que, a diferencia de otras Organizaciones Internacionales, se expresa en unidad de cuenta y no en las monedas nacionales de los Estados que integran las Comunidades.

²²² *Vide* los artículos 206 del Tratado CEE, 78 *sexto* y *septimo* del Tratado CECA y 180 del Tratado

CECA y la Comisión de control de las Comunidades Europeas en el marco de la CEEA y en la CEE. Los poderes del Tribunal de Cuentas fueron ampliados y depurados.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Bruselas, cuando parecía que los problemas habían desaparecido porque las Comunidades Europeas contaban por fin con un marco jurídico en materia presupuestaria acorde con el nuevo régimen de financiación, se comprobó la fragilidad del diálogo interinstitucional recién establecido. Las grandes crisis presupuestarias coincidieron con la primera elección de los miembros del Parlamento Europeo por sufragio universal directo, precisamente después de que el Parlamento emprendiera una ofensiva en defensa de sus derechos frente al Consejo. En los diferentes procedimientos presupuestarios anuales, llegaron a producirse tres situaciones muy poco normales: en una ocasión (1988), se retrasó la aprobación del Presupuesto; en dos ocasiones (1979, 1984), el Parlamento Europeo rechazó en bloque el Presupuesto; e, incluso, llegaron a tener lugar varias controversias jurisdiccionales ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades (1982 ²²³, 1986 ²²⁴, 1988 ²²⁵).

La falta de sincronía entre el escaso poder normativo de la Asamblea y sus recién estrenados poderes presupuestarios fue la causa de algunas de estas anomalías en el procedimiento presupuestario durante toda la década de los años setenta y buena parte de los años ochenta. El buen funcionamiento del procedimiento presupuestario dependía por entero de los poderes respectivos de dos instituciones comunitarias, cuyo alcance y ámbito de aplicación eran muy diferentes. Los dos titulares de la autoridad presupuestaria se encontraban constreñidos especialmente por una doble limitación: la clasificación de los gastos y la existencia de un Tipo Máximo de Aumento aplicable únicamente a los GNO. Los principales escollos del diálogo interinstitucional se producían en dos momentos del procedimiento presupuestario: primero, a la hora de determinar la naturaleza de

CEEA/Euratom.

²²³ Vide Arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes du 2 mars 1980, aff. 41/81, *Gouvernement de la République Fédérale d'Allemagne c. Commission des Communautés Européennes*, (J.O.C.E C 54, 13 mars 1981, pp. 5-6). Este recurso fue interpuesto por Alemania exigiendo la anulación del Presupuesto Suplementario nº 2 de 1980. Al final fue retirada la demanda.

²²⁴ Vide la sentencia del TJCE de 3 de julio de 1986 (as. 34/86, *Consejo c. Parlamento Europeo "Presupuesto"*, Rec. 1986, pp. 2155-2214) referida a las competencias del Parlamento Europeo destinadas a aumentar los GNO.

²²⁵ Vide dos sentencias del TJCE de 12 de julio de 1988: el asunto 377/88 (*Parlamento Europeo c. Consejo*, Rec. 1988, pp. 4017-4044) y el asunto 383/88 (*Comisión c. Consejo*, Rec. 1988, pp. 4051-4665). Ambos recursos estuvieron vinculados a la observancia del calendario presupuestario previsto en el Tratado.

los gastos (sean éstos “Obligatorios” o “No Obligatorios”), y luego, al fijar la cuantía de estos gastos y la de los ingresos correspondientes.

Dado que en el sistema comunitario la clasificación de los gastos ²²⁶ determina el alcance del poder del Consejo y del Parlamento Europeo, resultó tremendamente difícil poner de acuerdo a los dos órganos en parte debido a las lagunas y a los problemas de interpretación que generan las disposiciones de los Tratados introducidas por el Tratado de Bruselas de 1975 ²²⁷. El motivo de fondo fue siempre el mismo: el Consejo se resistía a perder su hegemonía financiera y presupuestaria, tanto más cuanto que el beneficiario de la reforma de los Tratados fue el Parlamento, hasta ese momento, con un escaso poder de control político. Por su parte, la Asamblea aprovechó sus recientes prerrogativas financieras y presupuestarias para extender sus exigencias a otros ámbitos, como el legislativo ²²⁸, que en un principio le era ajeno. El resultado fue que, contrariamente a lo que se pensó en 1970, la relación de fuerzas favoreció siempre más al Parlamento que al Consejo. Así, por ejemplo, las dos instituciones comunitarias, ya desde 1972, estuvieron de acuerdo a la hora de calificar qué gastos que requerían un desarrollo reglamentario del Consejo en calidad de GNO ²²⁹.

²²⁶ La falta de regulación fue salvada a través de una solución política recogida por el Acuerdo Interinstitucional de 30 de junio de 1982. *Vide* la Declaración común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión de 30 de junio de 1982 relativa a diferentes medidas dirigidas a garantizar un mejor desarrollo del procedimiento presupuestario (J.O.C.E. C 194, 28 juillet 1982, pp. 1-38 y Bull.CE 6 1982, pp. 7-9).

²²⁷ Este cambio se produjo realmente en el ámbito de la CEE y de la CEEA con la adopción del Tratado de Luxemburgo de 1970. Esta tendencia se intensificó con el Tratado de Bruselas de 1975. *Vide* CONSTANTINESCO, V. (1989), “Principe de l’équilibre institutionnel”, Jurisclasseur-Europe, fascicule 161-10, pp. 17-22.

²²⁸ El problema del poder normativo se suscitaba cuando se adoptaban disposiciones o actos con incidencia financiera y presupuestaria. En estos casos, lo lógico era que cada institución hiciera todo lo posible por defender su posición. Esto se puso de manifiesto en la sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 1988, (asunto 383/87, *Comisión c. Consejo*, rec. 1988, p. 4057); la relación entre el poder normativo y el poder presupuestario podría verse como la causa de la incapacidad de armonizar el nivel de ingresos y el nivel de gastos.

Quizás, sería una exageración afirmar que el Parlamento Europeo se ha visto obligado a extender sus facultades en el procedimiento presupuestario o en el terreno financiero para tutelar su propias competencias financieras. Realmente, ha recurrido a las vías de hecho para lograr el reconocimiento tácito por parte de las demás instituciones. Para defender su posición el Parlamento Europeo siempre ha conseguido encontrar un fundamento jurídico válido en su Reglamento Financiero y en su Reglamento Interno.

²²⁹ *Vide* ISAAC, G. (1977), “La renovation des institutions financières ...”, *op. cit. supra* nota 177, p. 754.

2. *La crisis económica y financiera de los años ochenta*

El período comprendido entre el momento de la instauración del sistema de recursos propios en 1975 y el año en que se puso en marcha la reforma financiera de 1988 fueron años de estancamiento político para el proceso de construcción europea. Esta fase de parálisis se produjo por la conjunción de ciertas circunstancias desfavorables que coincidieron con la crisis económica de la década de los años ochenta. Una vez acabados los períodos transitorios que llevaron al establecimiento del Mercado Común, faltaban en los Tratados directrices que pudieran orientar a los responsables políticos sobre las decisiones a adoptar. Faltaban entre otras medidas decisiones que, por ejemplo, previeran la posibilidad de incorporar nuevos socios a la Organización. Esta situación provocó cierto desconcierto y abrió un amplio debate no demasiado fecundo sobre el destino y la razón de ser de las Comunidades ²³⁰.

Los momentos más críticos de la década de los años ochenta estuvieron presididos por graves cuestiones. Por un lado, estaba la compleja disyuntiva ampliación *versus* profundización-integración, en la que triunfó la primera posibilidad. Con la incorporación de Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda la familia europea creció, pero a costa de sacrificar parte del equilibrio institucional. Evidentemente, no podía ser el mismo un sistema institucional pensado inicialmente para seis socios como para doce en 1986. De otro lado, desde el punto de vista económico, la situación tampoco podía ser más desafortunada. Lejos quedaba el período anterior en el que se había clarificado y resuelto la heterogeneidad derivada de la existencia de tres Comunidades. Esta etapa había coincidido con la bonanza económica que había acompañado a la creación del Mercado Común y a la consolidación paulatina de las primeras políticas comunes, en especial de la Política Agrícola Común ²³¹. Sin embargo, al hacerse efectivas en

²³⁰ Al respecto, cabe citar los siguientes informes de evaluación del sistema institucional: el “rapport VEDEL” de 1972 (*vide supra* nota 187); “rapport TINDEMANS sur l’Union Européenne” de 1975 (*vide supra* nota 198) y el informe de los tres sabios (“*rapport des Trois Sages*”) formado por M.M. BIESHEUVEN, DELL Y MARJOLIN y publicado en octubre de 1979 y; el Proyecto SPINELLI de 1984, (*vide supra* nota 192). *Vide* PARLEMENT EUROPEEN (1989) Recueil des documents institutionnels..., *op. cit. supra* nota 161, pp. 382-389).

El “informe de los tres sabios” se presentó por mandato de la cumbre de 5 de diciembre de 1978, por iniciativa francesa. Hablaba de mejorar el funcionamiento de las instituciones comunitarias sin modificar el texto de los Tratados, antes de que se produjera la incorporación de los países mediterráneos.

²³¹ Cronológicamente, cabe apuntar el siguiente ritmo de desarrollo: se creó el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), se puso en marcha la política de investigación de la CEEA, se consolidó el Fondo Social Europeo (FSE) previsto por el artículo 123 del Tratado CEE.

los años ochenta las novedades financieras y presupuestarias de la década anterior, los problemas se multiplicaron. La falta de entendimiento al que llegaron las dos autoridades en materia presupuestaria planteó constantemente dificultades prácticas.

El Presupuesto comunitario empezó entonces a acusar el tremendo coste del Mercado Común hasta el punto de que se agotaron los recursos financieros de las Comunidades. Los ingresos y los gastos no podían estar más desequilibrados; por causas de diferente índole. Mientras que los costes aumentaron a un ritmo vertiginoso y los ingresos disminuyeron incesantemente, sin apenas posibilidad de control de la evolución de unos y otros.

La recaudación de los ingresos comunitarios cayó por la disminución de los recursos propios más característicos, las exacciones reguladoras agrarias y los derechos de aduana ²³². En los países miembros, se había conseguido un cierto nivel de autosuficiencia alimentaria respecto a terceros países. Este hecho limitó en gran medida la importación de productos agrícolas, y con ello, las cuotas de participación de las importaciones agrarias de la Comunidad en el mercado mundial ²³³. Además, los derechos de aduana se vieron sometidos a una circunstancia semejante, provocada por las consecuencias de las distintas negociaciones comerciales bilaterales y multilaterales. En la caída de las importaciones influyeron las concesiones acordadas a terceros países y el desarme aduanero progresivo surgido de la ronda KENNEDY adoptada en el marco del Acuerdo General sobre Tarifas Aduaneras y Comercio (GATT) ²³⁴. De este modo, las importaciones procedentes de

²³² Este tipo de ingreso pasó del 50% a menos de un tercio de los recursos totales en 1988. *Vide* el informe presentado por la Comisión sobre el sistema de recursos propios, doc. COM (92) 81 final, de 12 de marzo de 1992, p. 4.

²³³ También, durante este período, los cambios monetarios experimentaron un fuerte influjo en la contribución basada en las exacciones reguladoras agrarias.

²³⁴ Este instrumento internacional multilateral, prácticamente único de la regulación del comercio internacional, nació con la triple función de: fijar las reglas de buena conducta comercial; organizar conferencias para liberalizar más ampliamente los intercambios (reduciendo los aranceles y estudiando la extensión de los pactos a otros conceptos como los servicios) y; sancionar a los miembros que no respeten las reglas del juego.

De forma absolutamente excepcional, el GATT permitía la constitución de zonas de libre cambio o de uniones aduaneras, —como son las Comunidades Europeas. A cambio, los países que forman parte de una unión tal no están facultados para instaurar derechos aduaneros superiores a los aplicados por los otros miembros del GATT respecto al exterior.

Habiéndose convertido Gran Bretaña en miembro de las Comunidades Europeas en 1973, la situación del comercio comunitario cambió ostensiblemente. La CEE pasó a ser la primera potencia comercial del mundo. Así, los resultados de las negociaciones de KENNEDY (1964-1967) trajeron consigo, más que el descenso arancelario, el de la armonización. Se fijó una reducción arancelaria

terceros países, que ascendía a un 23,6% del comercio mundial en 1980, bajaron hasta un 21,9% en 1990 ²³⁵. Esta circunstancia se unió a una evolución desfavorable de las aportaciones del Impuesto sobre el Valor Añadido de los Estados miembros, resultante del desarrollo económico no muy intenso durante ese período y de la “crisis de imagen” que padeció por su carácter regresivo ²³⁶.

Todas estas aportaciones al Presupuesto de la Comunidad resultaban todavía más necesarias ante la explosión del gasto comunitario, nacida del incontenible incremento del componente agrícola entre los años 1983 y 1987. El incremento descontrolado de este gasto tenía su origen en la pesada carga que debía soportar el FEOGA-Garantía en su política de sostenimiento de los precios ²³⁷, una política que por lo demás beneficiaba sobre todo a los grandes productores del mercado. Otro elemento adicional para incrementar las cargas presupuestarias fue el gasto generado por la consolidación de las políticas existentes y el lanzamiento de nuevas políticas (la política pesquera común, la creación del primer programa marco de investigación y desarrollo en los años 1984 a 1987, las nuevas modalidades de intervención comunitaria, la constitución de los programas integrados mediterráneos en 1985, etc). Por añadidura, se empezaron a acusar las consecuencias desfavorables del aumento de las necesidades económicas ocasionadas por una segunda y tercera ampliación ²³⁸ que habían dado entrada a tres países (Grecia, en 1981; y España y Portugal, en 1986). Estos países

sobre los productos industriales del 35% a lo largo de los siguientes cinco años. Ello afectó a tres cuartas partes del comercio mundial. A cambio, los países en vías de desarrollo obtuvieron la reducción de los obstáculos que impedían el comercio de productos tropicales.

²³⁵ *Vide* el informe sobre el sistema de recursos propios, *supra*, nota 232, p. 11.

²³⁶ Los datos económicos revelaron que los países con menor renta *per capita* pagaban en proporción más, en concepto de IVA, que los ricos. Téngase en cuenta que, dado que IVA es una imposición sobre el consumo, está demostrado económicamente que el débil poder adquisitivo se orientará casi exclusivamente al consumo, apenas quedando capital para las inversiones. Por el contrario, en un país más rico, la diferencia de poder adquisitivo no repercute tanto en el aumento del consumo, como en el aumento de las inversiones. El resultado es que, tal y como está configurado el IVA, su gravamen siempre perjudica más a los Estados menos prósperos.

²³⁷ Además, hay que tener en cuenta el problema adicional derivado del hecho de que los gastos del FEOGA-Garantía están expuestos a elementos internos y externos tan volátiles como son: la evolución de los precios agrarios mundiales, la producción comunitaria y las exportaciones agrarias. Cualquier modificación de los factores subyacentes acarrea importantes cambios en el gasto global. De hecho, gran parte del gasto está determinado directamente por el nivel de precios mundiales y del tipo de cambio del dólar. Además, el gasto es tanto mayor cuanto es excedentaria la producción comunitaria de ciertos productos.

²³⁸ *Vide* ABAD, M. (1984), “Conséquences budgétaires pour la Communauté et les pays candidats”. En: W. Wallace; I. Herreman (ed.) Une Communauté à douze ? L’impact du nouvel élargissement sur les Communautés Européennes, Bruges, ed. Tempel, 284-316 y FONSECA MORILLO, F. (1987), “Las disposiciones financieras del Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas: perspectivas”, R.I.E. 16, 29-56.

resultaban ser “beneficiarios netos” del Presupuesto comunitario.

A todos estos factores, se unió a su vez el planteamiento del Gobierno británico, quejoso y receloso de su excesiva contribución al Presupuesto comunitario ²³⁹. Tal planteamiento respondía a un conjunto de circunstancias: unas, coyunturales, y otras, estructurales. Las primeras tuvieron su origen en que el período transitorio previsto en el Acta de Adhesión (artículo 133) ²⁴⁰ tocaba a su fin; las segundas, en la relevancia de la contribución bruta de Gran Bretaña al Presupuesto comunitario y el escaso importe de los gastos comunitarios a su favor. Estos hechos estaban vinculados con la existencia en el territorio británico de una agricultura muy modesta y de unos sectores industrial y de servicios muy desarrollados. De ahí que el Gobierno británico reclamara insistentemente la introducción de un mecanismo corrector hasta el punto de llegar a plantearse limitar su contribución al Presupuesto comunitario (1979). En el ínterin, se aplicaron dos tipos de mecanismos de compensación: el primero, adoptado en la cumbre de Dublín de marzo de 1975 y que estuvo vigente entre 1976 y 1980, y el segundo, aprobado también en Dublín en noviembre de 1979 y puesto en práctica por la decisión de 30 de mayo de 1980 ²⁴¹ para los ejercicios 1980 a 1983 con el nombre de “medidas suplementarias en beneficio de Gran Bretaña” (*Special Measures for United Kingdom*).

Al margen del problema británico, por primera vez en su historia y de forma absolutamente excepcional, el saldo de los Presupuestos de los ejercicios de 1984, 1985 y 1986 fue deficitario ²⁴². Nótese que, según el apartado 1 del artículo 4 de la

²³⁹ Sobre este tema la literatura doctrinal es abundante. *Vide* COTAIS, Y. (1971), “Le débat britannique masque une partie des problèmes”, R.M.C. 370, 628-655; EMERSON, Mr. (1977), “The financial Mechanism in the Budget of the European community, the hard core of British “Renegotiation” of 1974-1975”, C.M.L.R. 14, 209 y siguientes; TONELLI, M. (1982), “Le juste retour: loi communautaire (I, II, III et IV)”, R.M.C. 247, 248, 250, 251, 257 et 260, 220-224; 312-318, 413-420, 477-490, 227-238 et 442-459; ISAAC, G. (1984b), “Le problème de la contribution budgétaire du Royaume Uni, de l’accord du 30 mai 1980 au Conseil Européen de Stuttgart”, R.T.D.E. 20/1, 107-122.

²⁴⁰ *Vide* los documentos relativos a la adhesión a las Comunidades Europeas del Reino de Dinamarca, del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte 22 de enero de 1972, J.O.C.E. L 73, de 27 de marzo de 1972 y B.O.E. n° 1, de 1 de enero de 1986, pp. 517-627.

²⁴¹ *Vide* las conclusiones del Consejo de 30 de mayo de 1980, relativo a la contribución británica a la financiación del Presupuesto comunitario, J.O.C.E. C 158, 27 juin 1980 (comentaria por VAN DEN ABEELE, M. (1982), “The mandate of 30 may 1980, budget financing and revitalization of the Community: an unfinished journey”, C.M.L.R. 501-519).

²⁴² En el sistema comunitario, lo normal es que se produzca un excedente presupuestario. De un lado, porque los créditos no pueden ser utilizados por encima del Presupuesto, y de otro lado, porque así lo estipula el propio Tratado en su actual artículo 274 del Tratado CE (antes artículo 205 del Tratado CEE). Este artículo afirma que el nivel de ingresos y el nivel de gastos debe estar equilibrados. La excepción es el déficit presupuestario.

decisión 243/70, los ingresos percibidos en forma de recursos propios tradicionales así como los procedentes del IVA “obtenidos mediante la aplicación de un tipo (...) [no podía] sobrepasar el 1% a una base imponible determinada de manera uniforme para los Estados miembros”. La situación se hizo insostenible en 1984; imperaba la necesidad de una revisión de la Decisión mencionada sobre recursos propios susceptible de introducir cierta disciplina presupuestaria y control de los gastos, una mejora del funcionamiento del procedimiento presupuestario anual y una solución concreta para Gran Bretaña.

Esta solución llegó en 1984, en forma de compromiso, en la cumbre de Fontainebleau del 25 y 26 de junio de 1984 ²⁴³. En esta reunión, los socios comunitarios convinieron unánimemente en establecer un importe compensatorio a favor de Gran Bretaña ²⁴⁴, elevaron el límite de recaudación del IVA al 1,4%, con efectos desde el 1 de enero de 1986 ²⁴⁵, y expresaron ciertas orientaciones en materia de disciplina presupuestaria ²⁴⁶. El acuerdo de Fontainebleau sirvió para

Esto ocurrió precisamente en 1984 y en 1985, debido en parte al hecho que el viejo artículo 200 del Tratado CEE seguía en vigor. En 1984, se pidió un anticipo a los Estados que les fuera reembolsable. En 1985, la situación fue tan grave que los anticipos que se solicitaron no fueron reembolsables. *Vide* ISAAC, G. (1994b), “L'équilibre budgétaire lors de l'exécution général de la Communauté Européenne et de la clôture de ses comptes”. En: L. Tallineau, *L'équilibre budgétaire*, Paris, ed. Economica, pp. 183-198, *praesertim*, p. 191 y LIER, Van H. (1986), “Les avances intergouvernementales au soutien des ressources propres. Un bilan”, *R.M.C.*, 294, 71-79.

²⁴³ *Vide* las conclusiones de la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Fontainebleau del 25 y del 26 de junio de 1984, *Bull.CE* 6 1984, punto I, pp. 6-13. Comentarios en DENTON, G. (1984), “Restructuring the EC Budget: implication of the Fontainebleau agreement”, *J.C.M.S.*, 23, 117-170.

²⁴⁴ La solución vino dada por una entrega menor de IVA que repercutió en una mayor carga financiera sobre los demás socios. Sólo a Alemania se le redujo su cuota. El cálculo de la compensación se obtuvo comparando el porcentaje de Gran Bretaña en el total de los gastos repartidos y su porcentaje del IVA. Se acordó además conceder al Reino Unido una compensación a tanto alzado por un importe equivalente a 1 millón de ecus válido para el ejercicio presupuestario de 1984. Después de esa fecha, se aplicó el mecanismo de corrección acordado específicamente.

Aunque, en parte, Fontainebleau puso fin al conflicto con Gran Bretaña, también rebajó el porcentaje efectivo del IVA entregado a menos de un 1,25%, privando así a la Comunidad de parte de sus ya de por sí escasos recursos. Tampoco se tuvo en cuenta la situación de prosperidad relativa de los países. Se habían tomado en consideración los recursos propios tradicionales, quitándoles parte de su carácter comunitario.

²⁴⁵ Esta medida fue incorporada por el Derecho Comunitario a través de la Decisión 85/257/(CEE, Euratom) del Consejo de 7 de mayo de 1985 sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas, *J.O.C.E.* L 128, de 14 de mayo de 1985, pp. 15-17).

²⁴⁶ Estas orientaciones se concretaron en una decisión del Consejo de 4 de diciembre de 1984. En particular, se dispuso que el FEOGA-Garantía no aumentara más rápidamente que la base de los recursos propios, y que los GNO se desarrollaran dentro del porcentaje máximo previsto por los Tratados. La eficacia de este texto se reveló muy escasa. El Parlamento Europeo rehusó reconocer esta decisión por estimarla unilateral del Consejo. Como consecuencia de ello, se produjo una fuerte fragmentación en el proceso de decisión en las distintas instancias del Consejo.

resolver temporalmente la situación, si bien de forma muy ajustada. Además, el Consejo Europeo puntualizó que la clave de la cuestión de los desequilibrios presupuestarios se encontraba en la regulación de los gastos; en consecuencia, siempre que algún Estado miembro considerara que estaba soportando una carga financiera excesiva para su propia prosperidad podría beneficiarse de una corrección de su contribución al Presupuesto comunitario.

3. *Una “paz financiera” definitiva para el mercado único: la gran reforma de 1988*

El carácter transitorio de las soluciones aportadas por el acuerdo de Fontainebleau puso de manifiesto la imperfección del sistema de autofinanciación comunitaria ya que, a pesar de las medidas adoptadas, en 1988, para evitar una situación deficitaria hubo que recurrir de nuevo a anticipos gubernamentales ²⁴⁷. Ello indicaba que, no sólo había que dotar a la Comunidad de nuevos recursos; sino que también urgían cambios profundos en las políticas comunitarias mejorando especialmente su gestión. El sistema, iniciado en 1970 y completado en 1985, adolecía además de un excesivo anclaje en el ingreso resultante del Impuesto sobre el Valor Añadido, que lo convertía en la clave determinante de las cargas presupuestarias de cada Estado miembro al Presupuesto ²⁴⁸. Este ingreso estaba sometido a unos topes (ahora el 1,4%) que, antes o después serían rebasados por insuficientes. Además, después de la incorporación de los países mediterráneos en las Comunidades, el IVA había mostrado sus peores efectos regresivos ²⁴⁹. Esta circunstancia se unió al problema de la carencia casi absoluta de rigor presupuestario que, en parte, provocaba gastos desmesurados e incontrolados en materia agrícola.

Estos hechos justificaron la apertura en torno a 1988 de una profunda

²⁴⁷ Esta vez se trató de anticipos sobre los pagos debidos después de la entrada en vigor de la decisión sobre los recursos propios a título del PNB. Esta decisión iba a ser adoptada el 24 de junio de 1988.

²⁴⁸ Para algunos autores (ISAAC, DEHOUSSE), el IVA ni siquiera se configura como un recurso propio, con lo que “l'autonomie financière dépend plus de la maîtrise du produit de l'impôt que d'un accès direct à sa source”. *Vide* ISAAC, G. (1978), “Les nouveautés du droit financier ...”, *op. cit. supra* nota 171, pp. 668-670; DEHOUSSE, R. (1987), “Les administrations nationales et les institutions européennes face au défi budgétaire: un essai de synthèse”. En: AA.VV., The future financing of the EC budget, (EPU Conference Florence 16-17 october 1987, summary abstracts of the debates and abstracts of selected interventions, Working paper 355), Florencia, ed. European University Institute, p. 7.

²⁴⁹ Además, la base del IVA había estado aumentando a un ritmo menor que el de la actividad económica de la Comunidad debido a que la proporción del gasto de consumo era cada vez menor.

reflexión dirigida a introducir una reforma sustancial del sistema financiero y presupuestario comunitario ²⁵⁰. El éxito de esta gran reforma en elaboración, aunque de competencia fundamentalmente gubernamental, dependía en parte que se contara con la aquiescencia de todas las instituciones comunitarias. Era imprescindible que, en ningún momento, nadie pudiera sentir menoscabada su posición en materia financiera y presupuestaria reconocida por los Tratados.

Ya, durante las negociaciones, después de que el tema de la equidad de las contribuciones nacionales al Presupuesto fuera pospuesto *ad calendas grecas*, las discusiones quedaron centradas en la necesidad de una reforma de las normas financieras para asegurar una disciplina presupuestaria rigurosa ²⁵¹ aplicable al conjunto de los gastos (ya se tratase de créditos de compromiso o de créditos de pago) y respaldada en el plano institucional mediante un acuerdo entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión. El nuevo planteamiento se centró en torno a la conveniencia en confeccionar unas previsiones presupuestarias de obligada observancia para todos. A este respecto, el Parlamento Europeo mostró ciertas reticencias, más sobre la manera como se iba a hacer efectiva esta disciplina presupuestaria que sobre el contenido de las propuestas de la Comisión. El Parlamento Europeo temía, que la subordinación de los GNO y del nivel de los ingresos a ciertos límites, así como la exigencia de un acuerdo entre el Consejo y él

²⁵⁰ Parte de los debates llevados a cabo durante este período pueden encontrarse en: AA.VV. (1987), The future financing of the EC budget, (EPU Conference-Florence, 16-17 october 1987, summary abstracts of the debates and abstracts of selected interventions, Working paper 355), Florencia, ed. European University Institute, 80 páginas.

²⁵¹ *Vide* la comunicación de la Comisión sobre la disciplina presupuestaria, doc. COM (87) 430 financiero, de 5 de agosto de 1987, 16 páginas (comentado en FALCÓN Y TELLA, R. (1987), “La financiación de las Comunidades Europeas durante el período 1988-1992: propuestas de reforma del sistema de recursos propios”, Noticias CEE, 24, 21-31).

En este documento, la Comisión precisó con claridad el funcionamiento de algunos elementos integrantes de la disciplina presupuestaria. Estos elementos se concretaron más tarde: en una enmienda de la Decisión sobre recursos propios; en una nueva Decisión sobre disciplina presupuestaria, en la adopción de un Acuerdo Interinstitucional; en una modificación del Reglamento Financiero; y en una importante modificación de las bases reglamentarias de aplicación de los estabilizadores agrícolas en algunas organizaciones comunes de los mercados. La síntesis de estos esfuerzos se cifraron en la tabla de Perspectivas Financieras para los años 1988 a 1992.

La Comisión definió la disciplina presupuestaria como una especie de contrato fiscal, una permuta de seguridad económica quinquenal a cambio de que la exacción fiscal no alcanzase un cierto límite establecido en función del PNB de la Comunidad. Esta disciplina presupuestaria incluía el establecimiento de ciertas normas de limitación de gastos y una asignación óptima de los recursos entre las diferentes políticas. Era una garantía de bienestar y prosperidad económica.

Sobre los cambios aportados por la nueva orientación del Presupuesto puede consultarse: STRASSER, D. (1985), “Qu’est-ce que la discipline budgétaire ?”, R.M.C.U.E. 285, 132; CUBERO VERMURIE, P. J. (1986), “La disciplina presupuestaria aplicable al conjunto de los gastos

mismo al comienzo de las negociaciones presupuestarias, pudieran restringir su “margen de maniobra”.

Muy vinculada a esta dimensión financiera comunitaria estuvo la pretensión de la Comisión —entonces dirigida por Jacques DELORS— de llevar a cabo una revisión de cierto alcance de los Tratados constitutivos. Tal reforma daba un salto cualitativo en el proceso de construcción europea. Se pasaba del estadio del Mercado Común a la realización de un Mercado Interior Único a completar el 1 de enero de 1993 ²⁵². La viabilidad de este proyecto de constitución de un Mercado Único había contado con el aval de un informe de expertos económicos realizado en 1988 que llevaba el significativo subtítulo “Investigación sobre los costes de la no-Europa” (más conocido como informe CECCHINI ²⁵³). Este documento completaba el análisis realizado años después por el Libro Blanco, evaluando y cuantificando los costes que las barreras no arancelarias seguían ocasionando.

El Mercado Interior se convirtió poco después en el elemento clave del Acta

comunitarios”, R.I.E. 13/1, 105-115.

²⁵² En enero de 1985, la Comisión había presentado el Libro Blanco sobre la realización del gran Mercado Interior, definido como un espacio sin fronteras en el que se materializaría la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales. Para ello, en el libro Blanco se marcaron las pautas tendentes a lograr la eliminación gradual y completa de las barreras no arancelarias (físicas, técnicas y fiscales), la apertura de los mercados públicos y el establecimiento de un Mercado Común de los servicios. *Vide* el “Libro blanco de la Comisión sobre la consecución del mercado interior presentado al Consejo Europeo”, doc. COM (87) 310 final, de 9 de septiembre de 1986.

²⁵³ *Vide* CECCHINI, P. (dir.); CATINAT, M.; JACQUEMIN, A. (col.) (1988), Europa 1992: una apuesta de futuro: informe del proyecto de investigación “el coste de la no Europa” patrocinada por la Comisión de las Comunidades Europeas, Madrid, ed. Alianza, 187 páginas.

Se solicitaron además otros informes a expertos en materias conexas. De entre todos éstos, dada su conexión con la materia financiera, hay que destacar: por un lado, el informe confiado a un reducido grupo de economistas animado por T. PADOA-SCHIOPPA (*vide* PADOA-SCHIOPPA, T. et al. (1987), Eficacia, estabilidad y equidad: una estrategia para la evolución del sistema económico de la Comunidad Europea, Madrid, ed. Alianza, 236 páginas) y por el otro, un informe a un grupo independiente de especialistas en materia financiera capitaneado por P. LUDLOW. (*vide* SPAVENTA, L.; KOOPMANS, L.; SALMON, P.; SPAHN, P.B.; SMITH, S. (col.) (1986), The future of Community Finance, CEPS papers n° 30, Brussels, Centre for European Policy Studies, 58 páginas).

El informe PADOA-SCHIOPPA fue un trabajo comprometido en el que los tres valores derivados del tríptico de las funciones de MUSGRAVE (la eficacia, la estabilidad y la equidad) guiaron las recomendaciones propuestas. La clave de este texto fue la idea de liberalizar completamente los movimientos de capitales. Ese era el eje y el Presupuesto necesario para que los espacios financieros de la Comunidad se soldasen y controlar las perturbaciones internas y externas. Para lograr la estabilidad monetaria, se apelaba a la coordinación de las políticas macro-económicas y al fortalecimiento del sistema monetario europeo. A este cuadro, se unía una profundización de las posibilidades de asignación de los recursos en el plano comunitario y un aumento de su regulación de base que pasa por el fortalecimiento de las funciones de redistribución. *Vide* comentarios en MAILLET, P. (1988), “En lisant les documents. Le rapport PADOA-SCHIOPPA: efficacité, stabilité et équité”, R.M.C. 313, 3-16.

Unica Europea ²⁵⁴, firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986, y en La Haya el 28 de febrero de 1986 ²⁵⁵. Para ello, resultaba imprescindible dotar a la Comunidad de los medios económicos necesarios para ajustar sus actuaciones a los planes de gasto presupuestario deseado. Fue así como, en su comunicación titulada “Llevar a buen término el Acta Unica: una nueva frontera para Europa” de 24 de febrero de 1987 ²⁵⁶ y en su informe presentado al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la financiación del Presupuesto de la Comunidad ²⁵⁷ de 3 de marzo de 1987, conocidos comúnmente como “Paquete Delors I”, la Comisión aportó nuevas ideas y sugerencias con vistas a la reforma del sistema de financiación de la Comunidad. Junto a él, el 4 de agosto de 1987, la Comisión presentó también al Consejo una “propuesta de Decisión del Consejo relativa al sistema de recursos propios” ²⁵⁸ que hacía mención de un nuevo recurso propio complementario basado en la diferencia entre el total de los productos nacionales brutos (PNB) y el total de las bases imponibles uniformes del IVA de los Estados miembros. Este recurso estaba llamado a contrarrestar los dos grandes inconvenientes del IVA: la regresividad de este último y la tendencia a un aumento de su cuantía por encima de la del PNB.

²⁵⁴ El AUE entró en vigor el 1 de julio de 1987. Debe su nombre al hecho de reunir en un solo documento: la realización de un gran mercado sin fronteras previsto para el 1 de enero de 1993, una reforma de las instituciones, la extensión de las competencias de la Comisión y la institucionalización de la Cooperación Política Europea en materia de política exterior.

El AUE modificó los siguientes preceptos del Tratado CEE: el artículo 149 (que introduce una colaboración entre el Parlamento Europeo y el Consejo institucionalizando un nuevo procedimiento de cooperación), el artículo 130A (que alude al desarrollo armónico), el artículo 130B (que se preocupa de la coordinación de la política económica), el artículo 130C (que crea un fondo regional, conocido como FEDER), el artículo 8A (que atribuye a la Comunidad un nuevo objetivo relativo al establecimiento progresivo del mercado interior durante un período que finaliza el 31 de diciembre de 1992) y el artículo 100A (que, completa lo dispuesto en el artículo 8A en lo que a la puesta en marcha del mercado interior). En este último artículo se definieron las competencias de la Comunidad en el ámbito del Mercado Interior y atribuyó además, gracias a la generalización del voto por mayoría cualificada en el seno del Consejo, un sistema de decisión muy eficaz.

Para hacer efectiva la realización del Mercado Interior, el AUE extendió el ámbito de actuación de la Comunidad a nuevas materias tales como: la política social (artículo 118A), la investigación y el desarrollo tecnológico, el medio ambiente, la Unión Económica Monetaria (artículo 102 A).

Una de las novedades más notables del AUE fue la configuración de la “Cohesión Económica y Social” que dió lugar a la puesta en marcha los fondos estructurales comunitarios.

²⁵⁵ Vide el Acta Unica Europea, D.O.C.E. L 169, de 29 de junio de 1987 y B.O.E. n° 158, de 3 de julio de 1987 (autorizada para su firma al Gobierno español por L.O. 4/1986, de 26 de noviembre (B.O.E. n° 288, de 2 de diciembre de 1986).

²⁵⁶ Vide doc. COM (87) 100 final, de 24 de febrero de 1987, 37 páginas.

²⁵⁷ Vide doc. COM (87) 101 final, de 3 de marzo de 1987, 50 páginas.

²⁵⁸ Vide doc. COM (87) 420 final, de 5 de agosto de 1987, 12 páginas. En este texto se contempló la posibilidad de que la Comisión se reservase el derecho de introducir un quinto recurso que respetara el límite global del 1,4% del PNB comunitario.

Las propuestas de la Comisión fueron aceptadas, a grandes rasgos, por el Consejo en la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno reunida en Bruselas, los días 11, 12 y 13 de febrero de 1988 ²⁵⁹, salvo en lo relativo a los límites máximos de recursos respecto del PNB que, a través de las llamadas “Perspectivas Financieras”, experimentaron una fuerte reducción. Estos límites de aumento de los ingresos quedaron cifrados en los siguientes valores:

Límite máximo de los recursos propios (en % del PNB)				
<i>1988</i>	<i>1989</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>
1,15%	1,17%	1,18%	1,19%	1,20%

A resultas de esta reunión, se emprendió una reforma a fondo del sistema financiero impulsado por un espíritu renovador, sano y eficaz.

La reforma se materializó en una mayor racionalización, reestructuración y control de los gastos agrícolas —subordinados a la nueva “línea directriz agrícola” ²⁶⁰— y de los GNO ²⁶¹. Se fortaleció sustancialmente la política estructural ²⁶² y se

²⁵⁹ *Vide* las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 11, 12 y 13 de febrero de 1988, Bull.CE 2 1988, punto I.

²⁶⁰ *Vide* el Reglamento n° 2048/88/(CECA, CEE, Euratom) del Consejo del 24 de junio de 1988 por el que se modifica el Reglamento n° 729/70 sobre financiación de la política agrícola común (D.O.C.E. L 185, de 15 de julio de 1988, pp. 1-2) y el Reglamento n° 2050/88/(CECA, CEE, Euratom) del Consejo del 24 de junio de 1988 por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 1883/78 relativo a las normas generales sobre la financiación de las intervenciones del Fondo Europeo de Garantía Agrícola, sección “Garantía” (D.O.C.E. L 185, de 15 de julio de 1988, pp. 6-7).

El gasto agrícola se sometió a la “línea directriz agrícola”, una especie de presupuesto separado del Presupuesto General y con reglas propias. La línea directriz se incluyó en las Perspectivas Financieras para contener efectivamente el gasto agrícola dentro de unos determinados límites. Se estipuló que el FEOGA-Garantía no pudiera sobrepasar el 74% del índice anual del PNB de la Comunidad. Con este dispositivo, se trató de impedir un crecimiento de los gastos agrícolas por encima de la base de los recursos propios, por encima del PNB de la Comunidad.

Se introdujeron también estabilizadores en todas las organizaciones comunes de los mercados y se creó una reserva monetaria dotada de 1000 millones de ecus. Esta reserva tenía que alimentarse del ahorro obtenido en relación a una paridad de base monetaria (ecu-dólar). Debía servir para hacer frente a las consecuencias financieras de las fluctuaciones monetarias y para sufragar los gastos adicionales que se derivan de una evolución de las paridades más costosas de la PAC. *Vide* el artículo 10 a 13 de la Decisión del Consejo 88/377/CEE del 24 de junio de 1988 relativa a la disciplina presupuestaria (D.O.C.E. L 185, de 15 de julio de 1988) e *infra* en el capítulo 4 de este trabajo, epígrafe I.A.3 relativo a la flexibilidad relativa de la disciplina presupuestaria.

Esta reforma en la gestión del gasto agrícola supuso además un fortalecimiento importante de la actividad de ejecución de la Comisión, al que se le permitió un mejor seguimiento. Por último, también se procedió a la adaptación de los Reglamentos agrícolas a las nuevas circunstancias y se impusieron nuevos plazos a las decisiones del Consejo relacionadas con los GO, en su mayoría de carácter agrícola.

introdujo una nueva dimensión para los recursos propios —creando algunos y renovados otros ²⁶³. También, se adoptaron ciertas medidas presupuestarias de disciplina presupuestaria ²⁶⁴; se incorporaron determinados principios, con vistas a la adopción de un Acuerdo Interinstitucional de mejora del procedimiento presupuestario ²⁶⁵ y; se enmendó el Reglamento Financiero ²⁶⁶ y se introdujo cierta corrección de los desequilibrios presupuestarios ²⁶⁷. La mayoría de las decisiones de aplicación de los acuerdos alcanzados en Bruselas se adoptaron el 24 de junio de 1988.

La gran innovación de la Decisión de recursos propios de 1988 consistió, de un lado, en la introducción de un nuevo límite máximo de los recursos propios, no

²⁶¹ La disciplina presupuestaria aplicada a los GNO sirvió para lograr que la aplicación de las decisiones y orientaciones políticas consagradas por el AUE se hiciera de forma rigurosa y controlada.

²⁶² *Vide* el Reglamento nº 2052/88/(CECA, CEE, Euratom) del Consejo del 24 de junio de 1988 relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia así como a la coordinación entre sí de intervenciones con los del Banco Europeo de Inversiones y con los demás instrumentos financieros existentes, D.O.C.E. L 185, de 15 de julio de 1988, pp. 9-20.

Estas alteraciones estuvieron en consonancia con el prioridad otorgada por el AUE a la Cohesión Económica y Social. Se duplicaron sus dotaciones económicas que, llegarían a hasta representar el 25% del Presupuesto en 1992. También, se racionalizó y se mejoró la eficacia de los tres fondos con finalidad estructural (el FEOGA-Orientación, el Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional).

²⁶³ *Vide* la Decisión del Consejo 88/376/(CEE, Euratom) del 24 de junio de 1988 relativa al sistema de recursos propios de la Comunidad, D.O.C.E. L 185, de 15 de julio de 1988, pp. 24-28.

El nuevo régimen introdujo además cierta flexibilidad en la composición de los recursos propios y ciertos ajustes en los recursos propios tradicionales. Por un lado, los derechos CECA pasaron a ser incluidos en el Presupuesto general. Además, el reembolso del 10% a los Estados miembros en concepto de gastos de recaudación de los recursos propios introducida por la Decisión de 1985 pasó también a ser retenido en origen. Por último, también se modificó la percepción del IVA en el sentido de hacer que su recaudación en cada Estado miembro se modulara a la capacidad contributiva real. Así, el tipo máximo del IVA seguía fijado en el 1,4% aplicable a la base imponible del impuesto en cada Estado, pero nivelado al 55% del PNB.

²⁶⁴ *Vide* la Decisión del Consejo 88/377/CEE, *supra* nota 260, pp. 29-31.

²⁶⁵ *Vide* el Acuerdo Interinstitucional de 29 de junio de 1988 sobre la disciplina del Presupuesto relativa a la mejora en la eficacia del procedimiento presupuestario, D.O.C.E. L 185, de 15 de julio de 1988, pp. 33-36.

²⁶⁶ *Vide* el Reglamento nº 2049/88/(CECA, CEE, Euratom) del Consejo del 24 de junio de 1988 que modifica el reglamento financiero del 21 de diciembre de 1977 aplicable al Presupuesto General de las Comunidades Europeas, D.O.C.E. L 185, de 15 de julio de 1988, pp. 3-5.

²⁶⁷ *Vide* los artículos 4 y 5 del Decisión del Consejo 88/376/(CEE, Euratom), *supra* nota 263. La corrección a favor del Reino Unido fue modificada; pero seguía siendo asumida por los demás Estados miembros. Ahora bien, fue ponderada en función de sus PNB respectivos. La reducción de la participación de Alemania descendió también hasta en un 25% de su parte normal.

ya ligado al ingreso IVA, sino al PNB comunitario ²⁶⁸, expresado en porcentajes. También se introdujo un nuevo ingreso comunitario obtenido sobre la base de un porcentaje del producto nacional bruto comunitario, fijado a precio de mercado y calculado de acuerdo con la Directiva 89/130/(CEE, Euratom) del Consejo de 13 de febrero de 1989 ²⁶⁹. Esta modalidad de recurso propio además de presentar la virtud de reducir la relevancia del IVA ²⁷⁰, iba a permitir aumentar los ingresos de la Comunidad mediante un mecanismo progresivo. Era más equitativo porque se recurría al indicador económico más representativo del crecimiento económico. El recurso PNB se configuró como un complemento de los demás recursos, a utilizar solamente en la medida de lo necesario para garantizar la financiación anual del Presupuesto ²⁷¹.

La aplicación más importante en materia de disciplina presupuestaria se materializó con la adopción de las llamadas “Perspectivas Financieras”. Se trataba de una tabla de referencia cifrada clara y sólida, que contenía los límites máximos del nivel de todos los ingresos y gastos anuales. Estas Perspectivas Financieras se desglosaban en rúbricas y sub-rúbricas y se erigían como un instrumento básico de gestión y programación del Presupuesto. Estos límites máximos, en progresivo crecimiento, se fijaban a un nivel ligeramente superior a las previsiones financieras plurianuales, para dar un cierto margen de seguridad a la Comunidad y poder hacer frente a determinados imprevistos ²⁷². Las Perspectivas Financieras se sometían a un ajuste anual decidido por la Comisión y respaldado por las dos autoridades presupuestarias a lo largo del ciclo presupuestario, regulando sobre todo el volumen de los GNO ²⁷³. Se trataba así de apelar a los esfuerzos de todos los

²⁶⁸ Sobre el ingreso PNB, consúltese STRASSER, D. (1993a), *La Hacienda de Europa...*, *op. cit. supra* nota 36, pp. 107-109.

²⁶⁹ *Vide* D.O.C.E. L 49, de 21 de diciembre de 1989, p. 6.

²⁷⁰ Al recurrir a magnitudes económicas tales como la inversión, una parte del consumo público y las exportaciones, esta base corrigió los efectos del IVA. Se contaba al fin de un recursos comunitario que tenía en cuenta la capacidad contributiva de los diferentes Estados miembros.

²⁷¹ También tenía la ventaja de no necesitar la armonización previa de su base imponible.

²⁷² Había que conciliar la flexibilidad y el rigor presupuestario para así favorecer un mayor equilibrio entre los ingresos y los gastos, y entre las distintas categorías de gastos. En estas Perspectivas Financieras, tuvieron perfecta cabida las prioridades presupuestarias decididas con periodicidad plurianual. Se previó un crecimiento máximo previsto para el FEOGA-Garantía que para 1992 debía equivaler al 50% de los créditos, frente al 60% del principio del período. También se duplicaron las dotaciones económicas de los Fondos Estructurales, cuyos gastos fueron destinados a fortalecer la Cohesión Económica y Social y a impulsar nuevas políticas.

²⁷³ Para la determinación del porcentaje de aumento de los GNO en aplicación de las Perspectivas Financieras, sigue aplicándose el apartado 9 del actual 272 del Tratado del CE (antes el artículo 203 del Tratado CEE).

protagonistas del proceso de decisión comunitaria (ya se tratara de la Comisión, las dos autoridades presupuestarias ²⁷⁴, e incluso de las administraciones nacionales). Al inicio del procedimiento presupuestario, para evitar problemas pasados, se instaba al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión, mediante un acuerdo, a decidir la tasa de crecimiento de los GNO tanto de los créditos de pago como de los créditos de compromiso. Las instituciones se comprometieron también a no rebasar el porcentaje máximo de aumento, excepto para los gastos relacionados con la realización de las políticas previstas en el AUE.

Por último, hay que destacar el hecho que se establecieron los créditos de compromiso como punto de referencia de disciplina presupuestaria. De esta forma, se trató de reflejar la voluntad política y los arbitrajes de la autoridad presupuestaria.

4. Los retos del Tratado de la Unión Europea y las Perspectivas Financieras de los años 1993 a 1998

Los resultados de la aplicación de la reforma de 1988 ²⁷⁵ fueron muy positivos puesto que lograron una dinámica de gasto ordenada y una sensible

²⁷⁴ Recordemos que hasta ese momento, la exclusión del Parlamento Europeo de los procedimientos relacionados con la disciplina presupuestaria había causado grandes dificultades para la adopción del Presupuesto. A tal fin, basta recordar lo sucedido en 1986 (asunto 34/86 de 3 de julio, *Conseil des Communautés Européennes c. Parlement Européen "Presupuesto"*, Rec. 1986, pp. 2155-2214) y en 1987 (asuntos 377/88 y 383/88 de 12 de julio, as. 377/88, *Parlamento Europeo c. Consejo y Comisión c. Consejo*, Rec. 1988, pp. 4017-4044 y 4051-4665, respectivamente).

Además, en relación con los GNO, el Parlamento Europeo no compartía las orientaciones del Consejo. Como el Consejo era el único destinatario de las normas de disciplina presupuestaria, el conflicto de poder entre el Parlamento Europeo y el Consejo sobre la capacidad de aumentar los GNO ya se había desencadenado. Era pues evidente la necesidad de que el nuevo sistema de disciplina presupuestaria lo integraran normas claras de obligado cumplimiento para las instituciones.

Además, las orientaciones del Consejo respecto de los GNO no habían podido aplicarse debido a que éstos únicamente se referían a los créditos de pago, sin tener en cuenta la reabsorción de la "carga del pasado", esto es, aquella carga derivada de los compromisos contraídos en años anteriores. Al respecto puede leerse el trasfondo del asunto ventilado ante el Tribunal de Justicia C-284/90 (v. la sentencia del TJCE de 31 de marzo de 1992, *Consejo c. Parlamento Europeo*, Rec. 1992, pp. 2277-2332). Como resultado de esta situación, existía una descoordinación absoluta entre las instancias que ejercían el poder normativo y reglamentario (Consejo) y los responsables de la función presupuestaria y financiera.

²⁷⁵ *Vide* el informe de evaluación de la Comisión sobre el sistema de recursos propios, adoptado por mandato del artículo 10 de la Decisión 88/376/(CEE, Euratom) del Consejo (doc. COM (92) 81 final, de 12 de marzo de 1992, 46 páginas) y el informe de evaluación de la Comisión sobre la aplicación del Acuerdo Interinstitucional de 29 de junio de 1988 sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario, adoptado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 del Acuerdo (doc. COM (92) 82 final, de 12 de marzo de 1992, 33 páginas).

mejora del procedimiento presupuestario y de la gestión presupuestaria y mostraron la existencia de recursos financieros suficientes durante unos años de intensa actividad normativa. Para aprovechar esta experiencia, la Comisión propuso la renovación del anterior esquema mejorándolo ²⁷⁶. De hecho, además de reconocer los grandes avances realizados en clave de equidad se propuso la renovación del anterior Acuerdo Interinstitucional incluyendo una reducción de la nivelación de la base IVA hasta un 50% y una utilización más amplia del recurso PNB. Como novedad, se preconizó la profundización de la función redistributiva del Presupuesto y se abogó por la introducción de un quinto recurso.

La coyuntura determinó sin embargo que la revisión del marco financiero comunitario previsto para final del siglo coincidiera con el proceso de negociación de una reforma de conjunto de los Tratados constitutivos: el Tratado de la Unión Europea (Tratado UE), firmado en Maastricht el 2 de febrero de 1992 ²⁷⁷. Siguiendo las pautas del Acta Única Europea, esta segunda reforma integral de los Tratados se orientó especialmente hacia la creación de una Unión Económica Monetaria ²⁷⁸, sin profundizar demasiado en los cambios institucionales. El Tratado de Maastricht prefirió insistir en la constitución de una nueva estructura jurídica capaz de afrontar los retos producidos por la dislocación del bloque soviético y por la caída del Muro de Berlín. Pero al menos, esta última reforma encontró un complemento perfecto en la cuestión de la solidaridad financiera. Ello equivalía a incrementar notablemente las políticas de estructura y cooperación con las regiones europeas más rezagadas en el desarrollo económico.

En el ámbito estrictamente presupuestario, aunque el Tratado de la Unión no introdujo cambios drásticos ²⁷⁹, cabe destacar la nueva redacción del artículo

²⁷⁶ Fallaron ciertas cuestiones, por ejemplo: el procedimiento de revisión anual de las Perspectivas Financieras era demasiado largo, hasta el punto de solaparse con el propio procedimiento presupuestario anual. Además, el margen para gastos de imprevistos se reveló escaso y resultaba difícil alterarlo.

²⁷⁷ *Vide* el Tratado de la Unión Europea firmado, en Maastricht el 7 de febrero de 1992, D.O.C.E. L 224, de 31 de agosto de 1992 y B.O.E. de 13 de enero de 1994, rectificado en el B.O.E. de 10 de junio de 1994, suplemento y en B.O.E. de 18 de abril de 1997.

²⁷⁸ El nuevo Tratado se inclinó especialmente por el establecimiento de ciertas condiciones de convergencia económica que debían dar acceso a la última fase de una UEM en la que se debía crear una moneda única y se fortalecería la competitividad económica. El Tratado de Maastricht insistía en complementar la segunda etapa de la UEM durante la cual debía alcanzarse un alto grado de convergencia económica de los socios comunitarios para buscar la estabilidad de precios y de tipos de cambio y así lograr una situación saneada de las finanzas públicas. *Vide* el artículo 3A del Tratado UE, título VI del Tratado CE sobre la “política económica y monetaria” y los Protocolos 3 a 6 y 10 del Tratado UE.

²⁷⁹ *Vide* STRASSER, D. (1994), “Les dispositions financières du Traité de Maastricht”, R.F.F.P., 45.

201A del Tratado CE ²⁸⁰ porque incorporó formalmente la noción de disciplina presupuestaria introducida en 1988. Con la sacralización de la disciplina presupuestaria se puso de manifiesto el apaciguamiento de un conflicto antes existente a la hora de determinar los límites del volumen de ingresos y de gastos del Presupuesto comunitario. La disciplina presupuestaria se ha convertido desde entonces en un principio rector del Derecho Presupuestario comunitario, tanto en la fase de elaboración del Presupuesto comunitario como en su fase de ejecución.

En materia presupuestaria también como gran novedad, introdujo medidas en lo relativo a los dos nuevos pilares intergubernamentales de los títulos V y VI del Tratado UE (la política exterior y de seguridad común y la cooperación en los ámbitos de justicia y de los asuntos de interior). Se dispuso que los gastos administrativos que generasen para las instituciones comunitarias se consignaran en el Presupuesto General en cuanto tales. Los costes generados por las medidas de intervención quedaron a expensas de una decisión por unanimidad del Consejo que, según el caso decidiría o no integrarlos en el Presupuesto General ²⁸¹.

Ya de forma colateral a los asuntos financieros, el Tratado de Maastricht también fortaleció el poder normativo del Parlamento Europeo mediante la introducción de un nuevo procedimiento de codecisión (artículo 189B del Tratado CE) y sobre todo cambió el estatuto jurídico del Tribunal de Cuentas.

Esta última innovación determinó que el Tribunal de Cuentas pasó de órgano comunitario a institución de las Comunidades Europeas, y como encargada del control externo de las finanzas comunitarias, se le obligó a emitir una Declaración sobre la fiabilidad de las cuentas (artículo 188A a C del Tratado CE). La orientación de estas medidas expresaba la voluntad de la Unión de conferir al Tribunal de Cuentas más autoridad y de mejorar la eficacia de la gestión financiera de la Comunidad. Esta idea de reforzar la posición de este órgano de control financiero frente a las demás instituciones era una vieja reivindicación del Parlamento Europeo. Con todo, de la nueva posición institucional del Tribunal de Cuentas también ha surgido una nueva imposición legal sobre la Comisión. La Comisión está obligada a transmitir al Parlamento Europeo cualquier información o proporcionar cuantas explicaciones oportunas se le requieran, relativas a la ejecución de los gastos o al funcionamiento de los sistemas de fiscalización

197-205.

²⁸⁰ Recuérdese que, con la adopción del Tratado UE de 1992, la Comunidad Económica Europea (CEE) pasó a denominarse Comunidad Europea (CE).

²⁸¹ *Vide* los artículos J.11 y K.8 del Tratado UE y el párrafo 2º del artículo 199 del Tratado CE, tal y como fueron redactados por el Tratado UE de 1992.

financiera ²⁸². Asimismo, tras la adopción del Tratado de Maastricht, la Comisión se ha comprometido a dar cumplimiento a las observaciones que acompañan a los acuerdos de aprobación de la gestión presupuestaria y a todas las demás indicaciones o a los comentarios del Parlamento Europeo referidos a la ejecución de los gastos ²⁸³. El resultado es pues un fortalecimiento notable del poder del Parlamento en cuanto a la aprobación de la gestión del Presupuesto hecha por la Comisión.

Casi coincidiendo con la entrada en vigor del Tratado UE, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros reunidos en el Consejo Europeo de Edimburgo el 11 y 12 de diciembre de 1992 acordaron la composición del marco financiero de referencia para el período 1993-1999 ²⁸⁴. Estas decisiones financieras fueron refrendadas más tarde con la adopción formal de un Acuerdo Interinstitucional adoptado el 29 de octubre de 1993 ²⁸⁵.

Previamente, la Comisión había formalizado sus propuestas en el documento titulado “Del Acta Unica al Post-Maastricht: los medios de nuestras ambiciones” ²⁸⁶, y en una comunicación transmitida al Consejo y al Parlamento

²⁸² *Vide* el apartado 2 del artículo 206 Tratado CE, tal y como fue redactado tras la adopción en 1992 del Tratado UE.

²⁸³ *Vide* el apartado 3 del artículo 206 Tratado CE, tal y como fue redactado tras la adopción en 1992 del Tratado UE.

²⁸⁴ *Vide* las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Edimburgo de 11 y 12 de diciembre de 1992, Bull.CE 12 1992, punto I.

²⁸⁵ Este Acuerdo fue ratificado ulteriormente por los Parlamentos Nacionales en la primavera de 1996. Entró en vigor con efectos retroactivos el 1 de enero de 1995.

El Parlamento Europeo dio en general la aprobación para la firma a este nuevo Acuerdo Interinstitucional. Sin embargo, ya entonces, manifestó sus reservas respecto a ciertos puntos vinculados al ejercicio de sus poderes presupuestarios. Sugería que los GO fueran considerados como tales, sin restricciones. Advirtió que en cada caso, antes de su primera lectura del Proyecto de Presupuesto examinaría en que grado los GO lo eran realmente y podía demostrarse.

El Parlamento Europeo animó fervientemente al Consejo y a la Comisión para que participaran en la nueva concertación *ad hoc*. Subrayó asimismo la necesidad de una coordinación estrecha entre sus decisiones legislativas y presupuestarias, particularmente en el ámbito de la política de investigación y desarrollo tecnológico, por su carácter plurianual.

Por último, el Parlamento Europeo condicionó su visto bueno al compromiso formal del Consejo de conferir a los saldos negativos resultantes de la pérdida de ingresos fiscales a incluir en el Presupuesto.

Vide la resolución del Parlamento Europeo de 27 de octubre de 1993 sobre la adopción de un Acuerdo Interinstitucional sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario para el período 1993-1999, D.O.C.E. C 315, de 22 de noviembre de 1993, pp. 104-112.

²⁸⁶ El documento de la Comisión del “Del Acta Unica al Post-Maastricht: los medios de nuestras ambiciones”, doc COM (92) 2000 final, de 11 de febrero de 1992, 36 páginas.

sobre las finanzas públicas comunitarias en el período 1993-1997 ²⁸⁷. Ambos documentos integraron el llamado “Paquete Delors II”. En este Paquete Delors II se incluyeron dos medidas trascendentales para la solidaridad intracomunitaria: la duplicación de los fondos estructurales ²⁸⁸ y la dotación de un Fondo de Cohesión de nuevo cuño ²⁸⁹. El reparto de créditos decidido en Edimburgo quiso en gran parte fortalecer las acciones estructurales y las acciones exteriores de la nueva Unión Europea. También se modificó la estructura de los recursos propios y se fijó su límite máximo. Éste debía pasar progresivamente del 1,20% del PNB comunitario en 1993 al 1,27% en 1999.

Límite máximo de los recursos propios (en % del PNB)						
<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
1,20%	1,20%	1,21%	1,22%	1,24%	1,24%	1,27%

Se decidió también que el porcentaje IVA pasara del 1,4% al 1% de la base común entre 1995 y 1999. Para los países con un PNB por habitante inferior al 90% de la media comunitaria, se estableció además la regla consistente en que la base a tener en cuenta con respecto al IVA debía disminuir del 55% al 50% del PNB de

²⁸⁷ *Vide* la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las finanzas públicas comunitarias en el período 1993-1997, doc. COM (92) 2001, de 12 de marzo de 1992, 58 páginas.

²⁸⁸ La duplicación de los fondos destinados a sufragar la política estructural ha reorientado el Presupuesto en sentido progresivo para así reequilibrar las rentas frente a las subvenciones agrícolas de carácter más bien regresivo. Con las Perspectivas Financieras de 1993 a 1999, el peso agrícola disminuyó al 46,8% (frente al 73% de 1979). Los gastos generados por la política estructural ascendieron hasta representar el 39% del Presupuesto (frente al 10,% de 1979).

El respaldo a la Cohesión Económica y Social había sido confirmada por un Protocolo del Tratado de Maastricht existente al efecto. Este Protocolo seguía la recomendación del Consejo Europeo de Maastricht que afirmaba “su intención de tener más en cuenta la capacidad contributiva de los distintos Estados miembros en el sistema de recursos propios, así como de estudiar medios para corregir en los Estados miembros menos prósperos los elementos regresivos que existen en el sistema de recursos propios”. *Vide* las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Maastricht de 9 y 10 de diciembre, Bol.CE 12 1991, punto I.

²⁸⁹ Este nuevo Fondo confirió una nueva dimensión a la Cohesión Económica y Social ya que dio un nuevo sesgo horizontal a sectores tales como el medio ambiente y las infraestructuras de transporte. Este Fondo se ha regido por las normas contenidas en el Reglamento 1164/94/(CE) del Consejo de 16 de mayo de 1994 (D.O.C.E L 130, de 25 de mayo de 1994). Su dotación está destinada a los Estados miembros con un nivel de vida inferior (con un PNB por habitante inferior al 90% de la media comunitaria). Constituye una inyección financiera equivalente a 15.150 millones de ecus. Se rige por una gestión controlada en cofinanciación y por el principio de subsidiariedad. Sus destinatarios principales han sido ciertas regiones de Grecia, de Irlanda, de Portugal y de España. La situación de estas zonas geográficas requerían un esfuerzo financiero específico para poder cumplir con los criterios de convergencia que han dado paso a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria.

determinados Estados ²⁹⁰. Esta modificación debía aplicarla el resto de los Estados miembros en etapas iguales repartidas a lo largo de 1995 a 1999. Estas innovaciones en el régimen de recursos propios comunitarios eran continuadoras de la reforma emprendida de 1988. Desde 1992, además, las circunstancias favorables habían permitido que el cuadro financiero no tuviera que ser objeto de ninguna nueva modificación sustancial. Solamente, en 1995, se habían tenido que realizar ciertas adaptaciones a las Perspectivas Financieras para tener en cuenta las nuevas exigencias de una Unión ampliada a tres nuevos Estados miembros ²⁹¹.

Las Perspectivas Financieras que cubrieron el marco financiero del quinquenio 1993-1999 se estructuraron en seis rúbricas ²⁹². La gran innovación de Edimburgo fue la incorporación de una nueva segunda rúbrica dedicada a las acciones estructurales. Con ella, había que cubrir los gastos ocasionados por los Fondos Estructurales que, a su vez, integraban el FEOGA-Orientación, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo (FSE).

La entrada en vigor del nuevo marco financiero de referencia para el lustro 1993-1999 se condicionó a la conclusión de un Acuerdo Interinstitucional sobre la disciplina y la mejora del procedimiento presupuestario entre el Consejo, el Parlamento y la Comisión. Este Acuerdo, que atravesó difíciles negociaciones, mantenía los principios esenciales del Acuerdo Interinstitucional firmado en 1988 e introducía algunas novedades ²⁹³.

El Parlamento Europeo dio finalmente su consentimiento al Acuerdo, a pesar de hacerlo considerado al principio demasiado restrictivo. Su aprobación fue condicionada a una revisión ligera de las Perspectivas Financieras ya en 1994, durante el primer año de su aplicación. Así nada más empezar a funcionar, el elemento institucional del marco financiero se convirtió en el objeto principal de las discusiones negociadoras, antes de su conclusión final el 29 de octubre de 1993. No se había llegado a cumplir siquiera un año desde la adopción de las decisiones de Edimburgo ²⁹⁴.

²⁹⁰ Sólo para aquellos países cuyo PNB por habitante fuera inferior al 90% de la media comunitaria con efectos desde el año 1995.

²⁹¹ No hay que perder de vista que el cumplimiento de las previsiones depende en muy buena medida del contexto macro-económico del momento a la par con las orientaciones de política presupuestaria llevadas a cabo en el conjunto de la Unión.

²⁹² El Paquete Delors I se distribuía en cinco grandes apartados.

²⁹³ *Vide* el Acuerdo Interinstitucional de 29 de junio de 1988 sobre la disciplina del Presupuesto..., *supra* 265, D.O.C.E. L 185, de 15 de julio de 1988, pp. 33-36

²⁹⁴ *Vide* el Acuerdo Interinstitucional de 29 de octubre de 1993 sobre la disciplina presupuestaria y

En lo relativo al procedimiento presupuestario, el nuevo Acuerdo introdujo un nuevo procedimiento de concertación a celebrarse antes de que el Consejo confeccionara el Presupuesto y referido únicamente a los GO. Además, mantuvo la reserva monetaria existente desde 1988 y creó dos nuevas reservas: una, “para las ayudas de urgencia” ,y otra, “para la garantía de los préstamos comunitarios”²⁹⁵.

Para aplicar las decisiones adoptadas en Edimburgo, se actualizaron numerosos textos normativos de carácter técnico. El 31 de octubre de 1994, la Comisión aprobó la Decisión 94/729/(CE, Euratom)²⁹⁶ en sustitución de la Decisión 88/377/CEE y el Consejo adoptó una nueva Decisión 94/728/(CE, Euratom) sobre el sistema de recursos propios²⁹⁷ y el Reglamento 2728/94/(CE, Euratom)²⁹⁸. En relación con el Reglamento Financiero de 1977, el Consejo había aprobado el 25 de julio el Reglamento 1923/94²⁹⁹ y el 31 de octubre aprobó el Reglamento 2730/94³⁰⁰. El Reglamento 1923/94 fue adoptado para introducir en el Reglamento Financiero las innovaciones del Tratado de Maastricht relativas al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones y al Defensor del pueblo europeo. El Reglamento 2730/94 sirvió para tener en cuenta la creación por el Reglamento 2728/94³⁰¹ del nuevo fondo de garantía relativo a las operaciones exteriores. Con este fondo había que

de mejora del procedimiento presupuestario para el período 1993-1999, D.O.C.E. C 331, de 7 de diciembre de 1993.

²⁹⁵ *Vide* el Reglamento 2728/94/(CE, Euratom) del Consejo de 31 de octubre de 1994, por el que se crea un fondo de garantía a las acciones exteriores, D.O.C.E. L 293, de 12 de noviembre de 1994, pp. 1-3.

²⁹⁶ *Vide* la Decisión del Consejo 94/729/(CE, Euratom) de 31 de octubre de 1994 relativa a la disciplina presupuestaria, D.O.C.E. L 293, de 12 de noviembre de 1994, pp. 14-18.

²⁹⁷ *Vide* la Decisión del Consejo 94/728/(CE, Euratom) de 31 de octubre de 1994 sobre el sistema de recursos propios, D.O.C.E. L 293, de 12 de noviembre de 1994, pp. 9-13. Esta decisión estableció el nivel de recursos disponibles para el período 1995-1999, fijó la estructura del sistema de financiación de la Comunidad y aumentó el límite máximo del nivel de ingresos.

Por culpa del retraso en la aprobación y posterior ratificación por los Estados miembros de esta nueva Decisión sobre recursos propios hasta el 31 de octubre de 1994, el procedimiento presupuestario de 1995 estuvo bastante tiempo bloqueado. Ello obligó a practicar temporalmente, hasta su efectiva entrada en vigor, ciertas reducciones temporales en el nivel de los gastos.

²⁹⁸ *Vide* el Reglamento 2728/94/(CE, Euratom) por el que se crea un fondo de garantía a las acciones exteriores, *supra* nota 295 y en el capítulo 4 de este trabajo, epígrafe I.A.3 relativo a la flexibilidad relativa de la disciplina presupuestaria.

²⁹⁹ *Vide* el Reglamento 1923/94/(CE, Euratom) del Consejo de 25 de julio de 1994, por el que se modifica el Reglamento Financiero de 21 de diciembre de 1977 aplicable al Presupuesto general de las Comunidades Europeas, D.O.C.E. L 198, de 30 de julio de 1994, pp. 4-5.

³⁰⁰ *Vide* el Reglamento 2730/94 del Consejo de 31 de octubre de 1994 por el que se modifica el Reglamento Financiero de 21 de diciembre de 1977 aplicable al Presupuesto general de las Comunidades Europeas, D.O.C.E. L 293, de 12 de noviembre de 1994, pp. 7-8.

³⁰¹ *Vide* el Reglamento 2728/94/(CE, Euratom), *supra* nota 295.

cubrir los riesgos derivados de las garantías concedidas por el Presupuesto General. Este Reglamento también fue responsable de la creación de dos reservas relativas: la una, a las ayudas de urgencia en favor de terceros países, y la otra, a las operaciones de préstamos y garantías de préstamos concedidos por la Comunidad a terceros países. Por último el mismo día 31 de octubre de 1994 también se adoptaron dos modificaciones del Reglamento 1552/89/(CEE, Euratom) relativo al sistema de recursos propios ³⁰² por el que se establecen las modalidades de ejecución del Reglamento Financiero de 1977: el Reglamento número 2729/94/(CE, Euratom) y el Reglamento número 2929/94/(CE, Euratom) ³⁰³.

5. Las modificaciones de las disposiciones presupuestarias tras la adopción del Tratado de Amsterdam de 1997

Al igual que el Tratado de Maastricht, el Tratado de Amsterdam de 1997 tampoco ha significado cambio sustancial alguno respecto de las disposiciones financieras de los Tratados ³⁰⁴. Y ello, pese a que la agenda preparatoria de la Conferencia Intergubernamental de 1996 previa a la reforma, por mandato del Acuerdo Interinstitucional de 1993 ³⁰⁵, había incluido entre sus puntos del orden día la modificación de un procedimiento presupuestario considerado por todos, oxidado y caduco. El propio Parlamento Europeo expresó incluso su decepción ante la falta de progresos logrados en el ámbito presupuestario en una resolución adoptada el 19 de noviembre de 1997 ³⁰⁶. Para esta institución, el Tratado de

³⁰² Vide el Reglamento 1552/89/(CEE, Euratom) del Consejo de 29 de mayo de 1989, por el que se aplica la Decisión 88/376/CEE, Euratom relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades, D.O.C.E. L 155, de 7 de junio de 1989, p. 1.

³⁰³ Vide el Reglamento n° 2729/94/(CE, Euratom) del Consejo de 31 de octubre de 1994 por el que se aplica la Decisión 88/376/CEE, Euratom relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades, y el Reglamento n° 2729/94/(CE, Euratom) del Consejo de 31 de octubre de 1994, por el que se modifica el Reglamento n° 1552/89 por el que se aplica la Decisión 88/376/CEE, CECA, Euratom relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades, D.O.C.E. L 293, de 12 de noviembre de 1994, pp. 5-6.

³⁰⁴ Vide el comentario de FONSECA MORILLO, F. (1997), “La interrelación entre los calendarios de la Conferencia Intergubernamental y las Perspectivas Financieras”. En: I. Vega Moco-roa (coord.), Financiación y Política Presupuestaria de la Unión Europea, Valladolid, ed. Lex Nova, pp. 207-237.

³⁰⁵ El Acuerdo Interinstitucional de 1993 incluyó una Declaración en virtud de la cual “las instituciones conseridera[ban] que las disposiciones del procedimiento presupuestario del Tratado, incluido el régimen de Gastos Obligatorios y de Gastos No Obligatorios, deber[í]an examinarse de nuevo en la Conferencia intergubernamental de 1996, a fin de establecer una cooperación interinstitucional de carácter asociativo”.

³⁰⁶ Vide la resolución del Parlamento Europeo de 19 de noviembre de 1997 sobre el Tratado de Amsterdam (adoptada sobre la base del informe MÉNDEZ DE VIGO-TSATSOS), D.O.C.E. C 371, de 8 de diciembre de 1997.

Amsterdam, ni ha equiparado los procesos de decisión, ni ha establecido una corresponsabilidad respecto de los ingresos; si acaso ha evitado retrocesos.

Esta timidez de los resultados obtenidos por Amsterdam tiene parte de su razón de ser en las tremendas incertidumbres que encierra la futura quinta ampliación de la Unión Europea al Este. Este nuevo reto de la Unión Europea de cara al nuevo siglo exigiría un incremento considerable de los gastos comunitarios y una reforma mucho más importante y profunda del funcionamiento del sistema institucional y de ciertas políticas comunitarias (tales como la PAC o la política regional). Parece como si, por precaución, los socios comunitarios hubieran actuado sin adelantarse a los futuros acontecimientos. Parece como si hubieran preferido esperar a que llegue efectivamente la ampliación antes de reformar un aspecto tan sustancial como es la organización y la gestión del Presupuesto General de la Unión Europea.

Así las cosas, el Tratado de Amsterdam se ha conformado con obtener una posición más fortalecida para el Tribunal de Cuentas e intervenir en aspectos presupuestarios relativamente menores. Así, respecto del Tribunal de Cuentas, el nuevo Tratado de Amsterdam ha extendido sus poderes de información a cualquier organismo encargado de gestionar recursos financieros comunitarios, incluido el Banco Europeo de Inversiones, un organismo financiero de Derecho Internacional Público con personalidad jurídica propia e independiente. Ahora bien, para poder ejercer esta acción, el Tribunal de Cuentas va a tener que respetar escrupulosamente los límites que marque un acuerdo adoptado de forma conjunta por el Tribunal de Cuentas, por la Comisión y por el BEI. El Tratado de Amsterdam también ha intensificado las relaciones entre el Tribunal de Cuentas europeo y las instituciones de control nacionales.

En el orden presupuestario, el Tratado de Amsterdam también ha aportado significativas mejoras en la cooperación intergubernamental vinculada a la Política Exterior y de Seguridad Común y a la hoy llamada Cooperación Policial en Materia Penal y Judicial. De nuevo, los nuevos artículos 28 y 41 del Tratado Unión Europea³⁰⁷ han invertido los términos de los anteriores artículos J.11 y K.8 introducidos por el Tratado de Maastricht. Como norma, los gastos operacionales derivados de la puesta en marcha de operaciones en los ámbitos intergubernamentales han pasado a presumirse financiados por el Presupuesto General de la Unión. Para mayor gloria del Parlamento Europeo éstos se van a considerar como GNO. Sólo, excepcionalmente, tratándose de operaciones dotadas de implicaciones militares o

³⁰⁷ Recuérdese que tanto el Tratado UE como el Tratado CE han sido numerados de nuevo por el

relacionadas con temas de defensa, los gastos va a ser sufragados mediante contribuciones nacionales. De esta manera, se va a garantizar que los Estados miembros que expresen su voluntad de no formar parte de determinadas operaciones se mantengan al margen y no tengan que costearlas.

Según el propio Parlamento Europeo ³⁰⁸, por lo menos el Tratado de Amsterdam representa un avance en la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Comunidad. Ello se ha logrado gracias al fortalecimiento del contenido del artículo 280 del Tratado CE (antes el artículo 209A) y a la creación de las bases jurídicas suficientes y necesarias para establecer disposiciones comunitarias al respecto. El nuevo artículo 280 del Tratado CE combinado con el nuevo artículo 125 del Tratado CE (antes artículo 109N), sobre la cooperación aduanera y con la ampliación de las competencias del Tribunal de Cuentas suponen pues una mejora importante del *statu quo* con repercusiones futuras positivas.

6. *Las Perspectivas Financieras para los años 2000 a 2006*

Sobre la base de las propuestas de la Comisión recogidas en el documento titulado “Agenda 2000” de julio de 1997 ³⁰⁹, el Consejo Europeo de Berlín ³¹⁰ adoptó —año y medio después— el 24 y 25 de marzo de 1999 las Perspectivas Financieras para el período comprendido entre el 2000 y el 2006 ³¹¹. Sin embargo, sus

Tratado de Amsterdam.

³⁰⁸ Vide el informe de 5 de noviembre de 1997 sobre el Tratado de Amsterdam, presentado por I. MÉNDEZ DE VIGO Y D. TSATSOS en nombre de la Comisión de Asuntos Institucionales del Parlamento Europeo, apartado 103.

³⁰⁹ Vide la comunicación de la Comisión “Agenda 2000: por una Unión más fuerte y más amplia”, doc. COM (97) 2000 final, de 15 de julio de 1997 (comentada extensamente en el documento monográfico “REFORMA y ampliación de la Unión Europea: la Agenda 2000” (1999), Información Comercial Española, 776, 1-145).

³¹⁰ Vide las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Berlín de 24 y 25 de marzo, Bol.U.E. 3 1999.

³¹¹ Doctrinalmente, véanse los comentarios de CALVO HORNERO, A. (1998), “Las futuras Perspectivas Financieras de la Unión Europea”. En: M. Oreja Aguirre (dir.); F. Fonseca Morillo (coord.), El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea. Análisis y comentario, volumen II, Madrid, ed. McGraw-Hill, pp. 663-686; GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, F.J. (1998), “La financiación del Presupuesto de las Comunidades Europeas: nuevas Perspectivas Financieras”, Boletín Asturiano sobre la Unión Europea, 76, pp.8-14; BACHÉ J. P. (1999), “Agenda 2000: les enjeux et les résultats de la négociation sur le cadre financier pour la période 2000-2006”, R.M.C. 429, 372-379; MAILLET, P. (1999), “Agenda 2000: le financement de l’Union européenne. Lecture du document de la Commission intitulé: “sur le fonctionnement du système des ressources propres”, R.M.C.U.E. 426, 152-157.

disposiciones de aplicación, el Acuerdo Interinstitucional, no se perfeccionaron hasta el 6 de mayo de ese mismo año ³¹².

El origen de estas nuevas Perspectivas Financieras se encuentra en el apartado 24 del Acuerdo Interinstitucional de 29 de octubre de 1993 ³¹³. En este precepto, se instó a las instituciones comunitarias a aprovechar la celebración de la Conferencia Intergubernamental de 1996 para confirmar o modificar las disposiciones de este Acuerdo Interinstitucional de 1993. Al propio tiempo, se animó a la Comisión a presentar, como muy tarde el 1 de julio de 1998, un informe de evaluación sobre la aplicación de dicho acuerdo y sus propuestas para las siguientes Perspectivas Financieras. La Comisión respondió a este mandato con dos documentos publicados en marzo y en octubre de 1998 ³¹⁴. Estos textos sirvieron de base para unas negociaciones sobre las Perspectivas Financieras previstas para el 2000 hasta el 2006 que han sido largas y complicadas.

Previamente, para no entorpecer, ni obstaculizar la adopción del nuevo Tratado de modificación de Maastricht, el Consejo Europeo de Madrid de diciembre de 1995 ³¹⁵ había decidido aplazar las cuestiones presupuestarias relacionadas con la renovación de las Perspectivas Financieras hasta después del final de la Conferencia Intergubernamental. De ahí, que las discusiones sobre estos aspectos no se iniciaran hasta mediados del año 1997 cuando se presentó la Agenda 2000. En la tercera parte de este documento, —dedicado específicamente a las orientaciones del nuevo marco financiero aplicables para los años 2000 a 2006—, se describieron los primeros preparativos de la ampliación al Este y expuso el modo en que se podían fortalecer y modernizar las políticas agrícola ³¹⁶ y estructural ³¹⁷.

³¹² *Vide* el Acuerdo Interinstitucional, de 6 de mayo de 1999, sobre la disciplina del Presupuesto y la mejora del procedimiento presupuestario, D.O.C.E. C 172, de 18 de junio de 1999, pp. 1-23.

³¹³ *Vide* el apartado 24 del Acuerdo Interinstitucional de 29 de octubre de 1993, *supra* nota 294.

³¹⁴ *Vide* el informe presentado por la Comisión de aplicación del Acuerdo Interinstitucional de 29 de octubre de 1993 sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario. Propuestas con vistas a su renovación, doc. COM (98) 165 final, de 18 de marzo de 1998.

Vide el informe de la Comisión de sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios, doc. COM (98) 560 final, de 7 de octubre de 1998.

³¹⁵ *Vide* las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Madrid de 15 y 16 de diciembre, Bol.U.E. 12 1996.

³¹⁶ La reforma de la PAC prevista para los próximos años se sitúa en línea de continuidad con la reforma McSHARRY emprendida en 1992. Con ella, se ha tratado de acomodar a la Unión Europea a los nuevos retos internos y externos que van a obligarla a sustituir las medidas de sostenimiento de los precios agrícolas por una política basada en la concesión de ayudas directas a las rentas agrarias. Este proceso ha ido acompañado de una política rural de estructuras coherente.

³¹⁷ La experiencia práctica de los últimos años ha demostrado que la Cohesión Económica y Social

El nuevo marco financiero quería responder principalmente a tres tipos de preocupaciones: abarcar un período relativamente largo, financiar simultáneamente la profundización de las políticas comunitarias y la ampliación de la Organización, y garantizar una gestión sana de las finanzas públicas comunitarias ³¹⁸. Se quería atribuir una vigencia más dilatada al nuevo marco financiero que a las anteriores Perspectivas Financieras, siete años (2000-2006), para poder apreciar con plenitud los efectos de las reformas propuestas para la PAC y para la política regional, y para poder hacer frente a los resultados del primer turno de adhesión. De ahí, que los cálculos incluidos en las Perspectivas Financieras 2000-2006 se hayan basado en las mismas hipótesis de las que partió la Agenda 2000. Se ha considerado que la ampliación se producirá de forma global, progresiva e inclusiva; dando primero entrada a seis países del Este Europeo (incluidos Chipre y Malta) para el año el 2002 ³¹⁹.

De forma complementaria, las nuevas Perspectivas Financieras acordadas en Berlín se han propuesto contribuir seriamente a la afirmación del papel de la Unión en el ámbito político internacional, al logro de la modernización de la administración comunitaria, y al desarrollo de determinadas políticas comunitarias, en particular, las cuestiones relacionadas con las redes europeas, la investigación y la innovación, la educación y la formación, la aplicación de tecnologías respetuosas con el medio ambiente y la pequeña y mediana empresa (PYME). Sin embargo, como gran innovación, siguiendo las indicaciones de la Comisión de la Agenda 2000, las nuevas Perspectivas Financieras han limitado las necesidades a cubrir en los próximos años, respetando de forma constante hasta el año 2006 el mismo límite de los recursos propios fijado para el año 1999, el 1,27% del PNB de la Unión ³²⁰. Atendiendo a las previsiones de la Comisión a la luz de la

comunitaria es todavía incompleta e insuficiente. Aunque algunos Estados y muchas de las regiones menos desarrolladas de la Unión Europea han progresado en términos de convergencia real, gracias a la intervención de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión, existen todavía cuestiones como el empleo que no han sido resueltas y parecen estar extendiéndose incluso en zonas más prósperas. Estas carencias ponen de manifiesto la necesidad de importantes reajustes que permitan mejorar la gestión, la coordinación y el seguimiento de la política estructural.

³¹⁸ *Vide* la comunicación de la Comisión “Agenda 2000”, *supra* nota 309, p. 71.

³¹⁹ *Vide* el apartado 5 de las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Berlín, *supra* nota 310.

³²⁰ Esta decisión fue al principio una sorpresa y tuvo importantes retractoros, especialmente el Parlamento Europeo. *Vide* el informe del Parlamento Europeo de 29 de octubre de 1997 sobre la Agenda 2000: el marco financiero de la Unión 2000-2006, el sistema de financiación futuro, presentado por J. COLOM I NAVAL en nombre de la Comisión de Presupuestos, A4-0331/97, 63 páginas.

Este rechazo inicial fue rápidamente disuelto. Al menos así, lo corroboran las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Viena de diciembre de 1998 y las de Berlín.

experiencia pasada, se ha considerado adecuado este nivel de los ingresos pensando en que serán suficiente los ahorros que pueden obtenerse, tanto de los recursos liberados por los esfuerzos de disciplina presupuestaria (semejantes a los aplicados en los Estados miembros) ³²¹ como, de la reforma de las políticas de gasto más importantes.

Cantidades máximas de recursos propios y de recursos presupuestarios efectivos ³²²							
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Cantidad máxima (% del PNB)	1,20	1,20	1,21	1,22	1,24	1,26	1,27
Recursos totales (% del PNB)	1,11	1,12	1,15	1,17	1,17	1,15	1,15
Márgenes no utilizados	0,09	0,08	0,06	0,05	0,07	0,11	0,12

En otro orden de cosas, durante las negociaciones de estas Perspectivas Financieras (concretamente en el Consejo Europeo de Cardiff de junio de 1998 ³²³), hubo un apoyo generalizado al mantenimiento de las anteriores siete rúbricas de las Perspectivas Financieras más o menos al mismo nivel que las anteriores Perspectivas Financieras. Tan sólo cabe aludir al hecho de que se va a incluir una nueva rúbrica para ayudar a los candidatos a la adhesión ³²⁴.

Las rúbricas de las Perspectivas Financieras seguirían considerándose como compartimentos estancos, aunque con mayor grado de flexibilidad. Así, por ejemplo, además de los “ajustes técnicos” de las Perspectivas Financieras de la evolución de los precios y del PNB, se ha previsto por primera vez el funcionamiento del llamado “instrumento de flexibilidad”. Como medida tendente a evitar la revisión de las Perspectivas Financieras, se ha introducido un margen anual de 200 millones de euros “destinado a permitir la financiación, en un determinado ejercicio presupuestario, y dentro del límite de los importes indicados, de gastos identificados con precisión que no podrán financiarse dentro de los límites máximos disponibles de una o más de otras rúbricas” ³²⁵. Junto a esa

³²¹ El propio Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999 exhorta a las instituciones comunitarias para que dejen, “en la medida de lo posible, unos márgenes disponibles suficientes por debajo de los límites máximos de las diferentes rúbricas”. *Vide* el párrafo 2º del apartado 12 del Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999, *supra* nota 312.

³²² *Vide* CALVO HORNERO, A. (1998), “Las futuras Perspectivas Financieras...”, *op. cit. supra* nota 311, p. 674.

³²³ *Vide* las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Cardiff de 15 y 16 de junio de 1998, Bol.UE 6 1998, *praesertim* apartado 52.

³²⁴ Sobre el funcionamiento detallado de esta séptima rúbrica titulada “ayuda a la pre-adhesión” véase el examen incluido en el capítulo 4, epígrafe III.B.2.b) relativo precisamente, a la “ayuda a la pre-adhesión”.

³²⁵ *Vide* el punto F del Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999, *supra* nota 312, *praesertim*

medida, además también, por primera vez, el Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999 ha previsto una revisión de las Perspectivas Financieras que supere el margen de disponibilidad situado en el 0,03% del PNB de la Comunidad ³²⁶.

párrafo 1º del apartado 24.

³²⁶ *Vide* los párrafos 2º y 3º del apartado 20 del Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999, *ibídem*.

C A P Í T U L O 2 :

LA PARTICIPACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO EN EL PROCEDIMIENTO PRESUPUESTARIO COMUNITARIO

I. LOS CARACTERES DEL PROCEDIMIENTO PRESUPUESTARIO COMUNITARIO

El procedimiento presupuestario se rige por un conjunto de reglas y de plazos ³²⁷ que regulan la preparación y posterior aprobación de cada Presupuesto comunitario ³²⁸. Según el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, este

³²⁷ Este conjunto de normas se aplica solamente al Presupuesto anual ordinario, no a los eventuales Presupuestos Rectificativos y Suplementarios.

Téngase en cuenta que, pese a la vigencia del principio de unidad presupuestaria (recogido en el actual artículo 268 del Tratado CE y en el artículo 1 del Reglamento Financiero), además del Presupuesto General, la actividad presupuestaria comunitaria incluye toda una serie de organismos autónomos descentralizados con Presupuesto propio. De entre estos organismos pueden citarse los siguientes: el Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías, el Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia, la Agencia Europea del Medio Ambiente, la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, el Centro de Traducción de los Organos de la Unión Europea, la Fundación Europea de Formación o la Agencia Europea de Evaluación de Medicamentos, etc.

³²⁸ Este hecho tiene lugar en el ejercicio n-1. Posteriormente, a lo largo del ejercicio n, se desarrolla la fase de ejecución del Presupuesto, y en los ejercicios n+1 y n+2, tiene lugar la fase de control de la ejecución que efectúan el Tribunal de Cuentas y el Parlamento Europeo.

Nuestra caracterización se acerca a la de CAYÓN GALIARDO, el cual opina que todo Presupuesto pasa por este procedimiento complejo que podría denominarse ciclo presupuestario, y “(...) cuyo *iter* se descompone en un conjunto de fases o momentos en los cuales se desarrollan diferentes competencias, pues interviene instituciones diferentes y se procuran finalidades también distintas”. *Vide* CAYÓN GALIARDO, A. (1986b), “Las disposiciones financieras de las Comunidades Europeas”. En: E. García de Enterría, J. D. González Campos, S. Muñoz Machado, Tratado de Derecho Comunitario Europeo

procedimiento presupuestario:

“(...) se caracteriza por la sucesión de distintas deliberaciones de las dos instituciones que encarna la autoridad presupuestaria, proceso a través del cual cada una de estas instituciones puede reaccionar ante las tomas de postura de la otra, respetando el sistema de votación previsto por el Tratado. Estas deliberaciones constituyen otros tantos actos preparatorios que confluyen en la elaboración del Presupuesto”³²⁹.

Su importancia reside en el hecho de que, a través de este procedimiento, se pueden conocer los órganos en los que verdaderamente reside el poder presupuestario de la Unión, y así, averiguar el uso que de él se hace. El momento crucial de este procedimiento se produce cuando el presidente del Parlamento Europeo declara aprobado con carácter definitivo el Presupuesto porque permite determinar, claramente y de manera global, la dirección de la política comunitaria del año venidero. Con el Presupuesto General aprobado, además, se obtiene el acto de previsión definitivo que autoriza el montante máximo de gastos a efectuar en el año siguiente. La significación jurídica de este momento procesal es notable, porque además, de él, nace la obligación jurídica de los Estados miembros de recaudar las cantidades oportunas para hacer frente a las necesidades de la Organización³³⁰. La violación de esta obligación permitiría incluso a la Comisión interponer un recurso de incumplimiento³³¹.

En las Comunidades Europeas no cabe ninguna equiparación con la división de poderes típicamente estatal ya que, a diferencia de los Estados, el poder presupuestario comunitario no se atribuye a un sólo órgano superior, —normalmente, las cámaras parlamentarias que, además poseen el poder legislativo³³². Estas competencias se conceden a distintas instituciones, conjunta o individualmente. En concreto, la autoridad presupuestaria la componen el Consejo y el Parlamento Europeo, sobre todo en lo relativo al consentimiento del gasto. La experiencia comunitaria presenta la singularidad de que la determinación y la autorización del gasto se decide en función de un criterio de clasificación exclusivamente político que introdujo por primera vez en 1970 el Tratado de

(II), Madrid, ed. Civitas, pp. 731-783, *praesertim*, p. 757.

³²⁹ *Vide* la sentencia del TJCE de 27 de octubre de 1988, as. 302/87, *Parlamento Europeo c. Consejo*, “Comitología”, Rec. 1988, 5615-5645, *praesertim* p. 5643, fundamento jurídico 23.

³³⁰ *Vide* el apartado 2º del artículo 17 del Reglamento Financiero.

³³¹ Así, ocurrió al menos en 1981. *Vide* los comentarios *infra* nota 534.

³³² La preparación del Presupuesto de la mayoría de las Organizaciones Internacionales no presenta el mismo tipo de dificultades que el Presupuesto de la Comunidad porque no crean el mismo tipo de problemas en las relaciones de los órganos de gobierno con el órgano parlamentario.

Luxemburgo pero que opera únicamente desde 1975 ³³³. Se distinguen así dos categorías de gastos, los “Gastos Obligatorios” (GO) y los “Gastos No Obligatorios” (GNO) ³³⁴.

Las normas fundamentales que disciplinan el procedimiento presupuestario están recogidas básicamente en las disposiciones financieras de los Tratados constitutivos: el artículo 272 del Tratado CE y sus homólogos, el artículo 177 del Tratado CEEA/Euratom y el artículo del 78 del Tratado CECA. En estas disposiciones, se enuncian a grandes rasgos las tareas a realizar por las instituciones implicadas en el proceso de preparación del Presupuesto y se señalan las pautas que marcan el desarrollo del procedimiento de adopción del Presupuesto General ³³⁵. Ahora bien, su carácter incompleto y su ambigüedad dio pie en el pasado a una difícil lectura e interpretación que, con más frecuencia de la debida, derivaron en graves crisis financieras e institucionales ³³⁶. El resultado es el actual

³³³ *Vide* las modificaciones de los artículos 78 del Tratado CECA, 203 del Tratado CEE y 177 del Tratado CEEA/Euratom introducidas por el Tratado de Luxemburgo de 1970, B.O.E. n° 1, de 1 de enero de 1986, pp. 497-499. Recuérdese que, durante el periodo de vigencia de la fase definitiva establecida por el Tratado de Luxemburgo (que cubrió los años 1975 a 1978), el Parlamento Europeo todavía no tenía la última palabra sobre los GNO. El Parlamento Europeo sólo pudo ejercer esta facultad a partir de 1978, tras la entrada en vigor del Tratado de Bruselas de 1975 —artículo 203, 6 del Tratado CEE—, esto es, el 1 de junio de 1977. A partir de este momento, el Parlamento Europeo ya estuvo además habilitado para “rechazar en bloque el Presupuesto por motivos importantes” —apartado 8 del artículo 203 del Tratado CEE.

³³⁴ Para éstos segundos, su determinación exige el establecimiento previo por la Comisión del llamado “Tipo Máximo de Aumento” (TMA). Este TMA atiende a los gastos de la misma naturaleza incurridos en el ejercicio en curso, afecta básicamente a los GNO, y es de obligado cumplimiento durante todo el procedimiento presupuestario. *Vide* el apartado 9 del artículo 272 del Tratado CE.

³³⁵ Estas normas se complementan con el resto de las disposiciones financieras del Tratado en las que se detallan los principios aplicables a la elaboración y la ejecución presupuestaria (artículos 268, 271 del Tratado CE y sus homónimos en el Tratado CEEA/Euratom y en el Tratado CECA), la unidad de cuenta utilizada (artículos 277 y 278 del Tratado CE y sus homónimos en el Tratado CEEA/Euratom y en el Tratado CECA), las normas aplicables a la ejecución (artículos 274, 275 y 276 del Tratado CE y sus homónimos en el Tratado CEEA/Euratom y en el Tratado CECA) y los procedimientos de aprobación de normas de Derecho Derivado de carácter exclusivamente financiero (artículo 279 del Tratado CE y sus homónimos en el Tratado CEEA/Euratom y en el Tratado CECA).

³³⁶ Desde que, en 1978, el artículo 203 del Tratado CEE (hoy, el 272 del Tratado CE) empezó a ser aplicado, surgieron profundas desavenencias entre los dos titulares de la autoridad presupuestaria, por razones políticas y por problemas de interpretación de los Tratados. Así, por ejemplo, en junio de 1982, el Parlamento Europeo y el Consejo se vieron abocados a llegar a adoptar una Declaración común tendente a establecer ciertas normas que aseguraran un mejor desarrollo del procedimiento presupuestario. En esta Declaración, se fijaron criterios destinados a clasificar los GO y los GNO, partida por partida, y se hizo una interpretación nueva del artículo 203 del Tratado CEE sobre la aplicación del TMA a los GNO. *Vide* la Declaración común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión de 30 de junio de 1982 relativa a diferentes medidas dirigidas a garantizar un mejor desarrollo del procedimiento presupuestario (J.O.C.E. C 194, 28 juillet 1982, pp. 1-38 y Bull.CE 6 1982, pp. 7-9). *Vide* el capítulo 1, epígrafe III.B.1 dedicado a la consagración del marco presupuestario

marco legal de base aplicable al Presupuesto comunitario: a menudo excesivamente largo ³³⁷, complejo, y de difícil comprensión. En última instancia, se trata de un marco jurídico eminentemente dinámico, capaz de evolucionar constantemente, bien a pesar de que, en él, operan diferentes niveles de aplicación. Así, siguiendo a TERRASSE ³³⁸ cabe distinguir dos planos normativos perfectamente compenetrados: formados por las “fuentes objetivas” y por las “reglas convencionales” ³³⁹.

Las fuentes objetivas incluyen las normas imperativas —llámense éstas Tratados, reglamentos o decisiones— de obligada observancia para las instituciones y para los Estados miembros. El Tribunal de Justicia garantiza y controla su aplicación y su legalidad. Esta categoría de normas (de considerable abultamiento) se complementa con ciertas reglas convencionales de naturaleza fundamentalmente política aunque también jurídica. El Derecho objetivo incluye una parte de Derecho Originario, y otra, de Derecho Derivado.

El Derecho originario está constituido por ciertos actos de Derecho Internacional Público, sujetos a las formalidades constitucionales existentes en cada Estado para la asunción de compromisos internacionales, que contienen además materia financiera comunitaria. Desde el punto de vista estrictamente presupuestario, forman parte de este Derecho Originario las disposiciones financieras contenidas en los Tratados constitutivos de cada Comunidad Europea ³⁴⁰ (el artículo 78 del Tratado CECA, el artículo 177 del Tratado CEEA/Euratom y

comunitario actual a través del Tratado de Bruselas de 1975.

³³⁷ El doble que los procedimientos presupuestarios nacionales. *Vide* (1997), “Política presupuestaria europea: situación y perspectivas”. En: I. Vega Mococho (Coord.) Financiación y Política Presupuestaria de la Unión Europea, Valladolid, ed. Lex Nova, p. 31.

³³⁸ La gran especificidad del Derecho Presupuestario comunitario radica justamente en esta convivencia de las fuentes “objetivas” —que también podrían ser calificadas como “constitucionales”— con las fuentes convencionales. Éstas últimas fundamentan el hecho de que el ámbito financiero de actuación comunitaria ha superado ampliamente el cuadro de los Tratados. El Derecho Originario se complementa perfectamente con el Derecho Derivado, sin embargo, en modo alguno, éste podría contradecir aquél. *Vide* MINGASSON, J.P. (dir.) Commentaire Mégret. Le Droit de la CE et de l'Union Européenne. Les finances de l'Union Européenne, vol. 11, 2ª edición, Bruselas, ed. Université Libre de Bruxelles, p. 17.

³³⁹ *Vide* TERRASSE, Y. (1991), Le budget de la Communauté Européenne, París, ed. Masson, (colección “Concours Droit”), pp. 5-14.

³⁴⁰ Puede encontrarse un amplio y detallado análisis de las disposiciones financieras del Tratado CEE, antes de ser modificado por el Tratado de Maastricht en SACCHETTINI, A (1982), Commentaire Mégret. Le Droit de la Communauté Economique Européenne. Commentaire du Traité et des textes pris pour son application. Dispositions financières, vol. 11, Bruselas, ed. Universidad Libre de Bruselas, y en STRASSER, D. (1984), “Les dispositions financières des traités instituant les Communautés Européennes”. En: R. Hrbek, J. Jamar, W. Wessels (eds.), Le Parlement Européen à la

el artículo 203 del Tratado CEE) y sus modificaciones parciales ³⁴¹ o globales ³⁴², y las Decisiones adoptadas por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros sobre recursos propios adoptadas todas ellas sobre la base del artículo 269 del Tratado CE (anterior artículo 201) ³⁴³. Las secciones de los Tratados

veille de la deuxième élection au suffrage universel direct: bilan et perspectives. Actes du Collège d'Europe et l'Institut Für Europäischer Politik (Bruges, les 16, 17 et 18 juin 1983), Brujas, ed. De Temple (Collège de Bruges), pp. 583-689.

³⁴¹ Mientras que el Tratado de fusión de los ejecutivos fue adoptado en 1965 (*vide* el Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas, hecho en Bruselas el 8 de abril de 1965, J.O.C.E. L 152, 13 juillet 1967 y B.O.E. n° 1, de 1 de enero de 1986, pp. 485-490), los llamados “Tratados presupuestarios” lo fueron 1970 y 1975 (*vide* el Tratado que se modifican determinadas disposiciones presupuestarias de los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y el Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas, firmado el 22 de abril de 1970 en Luxemburgo y resoluciones y declaraciones anejas, J.O.C.E. L 2, 2 janvier 1971 y B.O.E. n° 1, de 1 de enero de 1986, pp. 496-501 y el 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, de 22 de julio de 1975, firmado en Bruselas y declaraciones anejas, J.O.C.E. L 359, 31 de diciembre de 1977 y B.O.E. n° 1, de 1 de enero de 1986, pp. 503-511).

³⁴² *Vide* el Acta Unica Europea, hecha en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 y en La Haya el 28 de febrero de 1986, D.O.C.E. L 169, de 29 de junio de 1987 y B.O.E. n° 158, de 3 de julio de 1987 (autorizada para su firma al Gobierno español por L.O. 4/1986, de 26 de noviembre (B.O.E. n° 288, de 2 de diciembre de 1986); el Tratado de la Unión Europea firmado, en Maastricht el 7 de febrero de 1992 (D.O.C.E. L 224, de 31 de agosto de 1992 y B.O.E. de 13 de enero de 1994, cuyas disposiciones financieras pueden verse comentadas en STRASSER, D. (1994), “Les dispositions financières du Traité de Maastricht”, R.F.F.P. 45, 197-205) y; el Tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, de 2 de octubre de 1997, (B.O.E. n° 109, de 7 de mayo de 1999, pp. 17146-17202. Una versión consolidada no oficial fue publicada en el D.O.C.E. C 340, de 10 de noviembre de 1997. La firma del Tratado de Amsterdam fue autorizada al Gobierno español por la Ley Orgánica n° 9/1998, de 16 de diciembre, B.O.E. n° 301, de 17 de diciembre de 1998).

³⁴³ V. gr. la Decisión 70/243/(CECA, CEE, Euratom) del Consejo de 21 de abril de 1970 relativa a la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de la Comunidad, (J.O.C.E. L 94, 28 avril 1970 o B.O.E. n° 1, de 1 de enero de 1986, pp. 494-496) y sus modificaciones (*vide* la Decisión 85/257/(CEE, Euratom) del Consejo de 7 de mayo de 1985 sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas, J.O.C.E. L 128, de 14 de mayo de 1985, pp. 15 y siguientes; la Decisión del Consejo 88/376/CEE, Euratom del 24 de junio de 1988 relativa al sistema de recursos propios de la Comunidad, D.O.C.E. L 185, de 15 de julio de 1988, pp. 24-28 y; la Decisión 94/728/(CE, Euratom) del Consejo de 31 de octubre de 1994 sobre el sistema de recursos propios de la Comunidad Europea, D.O.C.E. L 293, de 12 de noviembre de 1994, p. 9-13) y; la Decisión (CE) 2000/597 del Consejo de 29 de septiembre del 2000 (publicada en el D.O.C.E. L 253, de 7 de octubre del 2000, pp. 42-46). Actualmente, está en vigor la Decisión 94/728. Cuando se completan los procedimientos de ratificación constitucional correspondientes en cada uno de los Estados miembros, esta decisión será sustituida por la nueva Decisión 2000/257 que, previsiblemente entrará en vigor de forma general a partir del 1 de enero del 2002, a excepción de los apartados 3 y 4 de su artículo 2 que lo harán antes, a partir del 1 de enero del 2001. Estos apartados aluden, de un lado, al porcentaje que la retención que los Estados miembros pueden establecer en la recaudación de los recursos propios tradicionales que aumenta hasta el 25% de las cantidades recaudadas, y de otro lado, al tipo máximo de referencia para el ingreso IVA.

reservadas específicamente al Parlamento Europeo se aplican asimismo al poder presupuestario de éste: los artículos 189 a 201 del Tratado CE y sus homólogos del Tratado CECA y del Tratado CEEA/Euratom. La reglamentación aplicable a los instrumentos jurídicos que permiten al Parlamento Europeo desarrollar con plena eficacia sus funciones también es relevante.

En segundo lugar, el Derecho Derivado se refiere a los actos adoptados por las instituciones comunitarias en cumplimiento de lo dispuesto en los Tratados en materia presupuestaria ³⁴⁴. De todas estas decisiones comunitarias, destaca el Reglamento Financiero actualmente en vigor, adoptado el 21 de diciembre de 1977 y modificado en repetidas ocasiones ³⁴⁵. Este reglamento, que se distingue por su

³⁴⁴ El base jurídica de soporte de todo este Derecho derivado es el artículo 279 del Tratado CE (y sus homólogos los artículos 183 del Tratado CEEA/Euratom y 78 del Tratado CECA), el cual confiere en exclusiva al Consejo el poder reglamentario, respaldado por la unanimidad de sus decisiones, la concertación previa del Parlamento Europeo y la consulta al Comité Económico y Social.

³⁴⁵ *Vide* el Reglamento financiero del 21 de diciembre de 1977 aplicable al Presupuesto General de las Comunidades Europeas, J.O.C.E. L 356, 31 décembre 1977, pp. 1-30. Este Reglamento ha sido modificado por: el Reglamento (CECA, CEE, Euratom) 1252/79, J.O.C.E. L 160, 28 juin 1979; el Reglamento (CECA, CEE, Euratom) 1176/80, J.O.C.E. L 345, 20 décembre 1980; el Reglamento (CECA, CEE, Euratom) 2049/88, D.O.C.E. L 185, de 15 de julio de 1988; el Reglamento (CECA, CEE, Euratom) 610/90, D.O.C.E. L 70, de 16 de marzo de 1990; el Reglamento (CECA, CEE, Euratom) 1923/94, D.O.C.E. L 198, de 30 de julio de 1994; el Reglamento (CECA, CEE, Euratom) 2730/94, D.O.C.E. L 293, de 12 de noviembre de 1994; el Reglamento (CECA, CEE, Euratom) 2333/95, D.O.C.E. L 240, de 7 de octubre de 1995; el Reglamento (CECA, CEE, Euratom) 2334/95, D.O.C.E. L 240, de 7 de octubre de 1995; el Reglamento (CECA, CEE, Euratom) 2335/95, D.O.C.E. L 240, de 7 de octubre de 1995; el Reglamento (CE, CECA, Euratom) 2444/97, D.O.C.E. L 340, de 11 de diciembre de 1997, pp. 1-2; el Reglamento (CE, CECA, Euratom) 2548/98, D.O.C.E. L 320, de 28 de noviembre 1998, pp. 1-5; el Reglamento (CE, CECA, Euratom) 2779/98, D.O.C.E. L 347, de 23 de diciembre de 1998, pp. 3-4; Reglamento (CE, CECA, Euratom) 2673/1999, D.O.C.E. L 326, de 18 de diciembre de 1999, pp. 1-2.

El actual Reglamento Financiero fue adoptado para acoger la reforma presupuestaria introducida por el Tratado de Bruselas de 22 de julio de 1975. *Vide* los comentarios en ISAAC, G. (1978), “Les nouveautés du droit financier et budgétaire des Communautés en 1977”, R.T.D.E. pp. 670-693 y ISAAC, G. (1984a), “Le processus de décision interne du Parlement Européen en matière budgétaire”. En: R. Hrbek, J. Jamar, W. Wessels (eds.) Le Parlement Européen à la veille de la deuxième élection au suffrage universel direct: bilan et perspectives. Actes du Collège d'Europe et l'Institut Für Europäischer Politik (Bruges, les 16, 17 et 18 juin 1983), Brujas, ed. De Temple (Collège de Bruges), pp. 583-689.

Los antecedentes de este texto normativo se hallan en el Reglamento Financiero de 20 de diciembre de 1971 y en el reglamento adoptado el 25 de abril de 1973. El primero de estos reglamentos “(...) resolvió transitoriamente la nueva situación de la Hacienda comunitaria después de la unificación presupuestaria llevada a cabo por el Tratado de Luxemburgo. Este Reglamento extendió el ámbito de aplicación del anterior Reglamento Financiero, de 30 de julio de 1968 que consideraba la existencia de un Presupuesto de funcionamiento de la CECA, otro, del Euratom y al Presupuesto general de la Comunidad Económica Europea, al nuevo Presupuesto común y único, que incluye los gastos de Investigación e inversión del Euratom y los ingresos correspondientes”. *Vide* MARTÍNEZ MARTÍNEZ, D. (1974), El sistema financiero de las Comunidades Europeas: génesis de una hacienda

naturaleza jurídica singular ³⁴⁶; organiza el régimen presupuestario y contable de las Comunidades; delimita el contenido de los principios presupuestarios comunitarios ³⁴⁷; establece la estructura general del Presupuesto y sus modalidades de presentación; y enuncia las reglas sobre la responsabilidad de los interventores y los contables sobre el examen de las cuentas que debe realizar el Tribunal de Cuentas.

Las reglas convencionales son normas de comportamiento que han elaborado las instituciones implicadas en el procedimiento autolimitando sus poderes respectivos. Estas normas están resultando ser decisivas porque garantizan la aplicación armónica de los Tratados, a pesar de que neutralizan su vigencia ³⁴⁸. Estas normas son además la pieza angular del procedimiento presupuestario anual por su efectividad a la hora de agilizar el diálogo interinstitucional. Aunque las mismas poseen una naturaleza jurídica polémica ³⁴⁹, destacan también por su pragmatismo y flexibilidad. De hecho, no están subordinadas a las mismas formalidades legales que los Tratados, a pesar de haber endurecido la disciplina presupuestaria y haber logrado obtener el compromiso de una gestión presupuestaria plurianual muy seria.

Los primeros signos de esta voluntad de colaboración institucional arrancan del año 1970. En esta fecha, los dos futuros titulares de la nueva autoridad presupuestaria bicéfala se pusieron de acuerdo y adjuntaron una serie de declaraciones y de resoluciones al texto del Tratado de Luxemburgo ³⁵⁰. Desde

federal, Madrid, ed. I.E.F, p. 54.

³⁴⁶ Según J.V. LOUIS, el Reglamento Financiero difiere de los Reglamentos típicos del artículo 249 del Tratado CE en su eficacia. Son ante todo normas internas de organización, sin la eficacia directa típica de los Reglamentos CE. *Vide* LOUIS, J.V. (1969), Les Réglements de la Communauté Economique Européenne, Bruselas, ed. Presses Universitaires de Bruxelles, pp. 175-178.

³⁴⁷ *Vide supra* el capítulo 1, epígrafe III.A.3 relativo a las consecuencias presupuestarias derivadas de la introducción de recursos propios en las Comunidades Europeas: el Tratado de Luxemburgo de 1970.

³⁴⁸ Así ocurre al menos con los diferentes Acuerdos Interinstitucionales adoptados en 1988, 1993 y 1999. *Vide infra* nota 351.

³⁴⁹ *Vide* DANKERT, P. (1983), "The Joint Declaration by the Community Institutions of the 30 June 1982 on the Community budgetary procedure", C.M.L.R., 701-712; WAELBROECK, M. et D. (1988), "Les "déclarations communes" en tant qu'instruments d'un accroissement des compétences du Parlement Européen". En: J.V. Louis; M. Waelbroek (eds.), Le Parlement Européen dans l'évolution institutionnelle, Bruselas, ed. Universidad Libre de Bruselas (colección dirigida por el Institut d'Etudes Européennes), pp. 79-86.

³⁵⁰ *Vide* las Declaraciones y las tres resoluciones inscritas en el acta de sesión del Consejo de 21 de abril de 1970, anejas al Tratado de Luxemburgo, (J.O.C.E. L 94, 28 avril 1970, pp. 23 y siguientes), comentadas *supra* en el capítulo 1 de este trabajo, en el epígrafe II.A referido a las novedades introducidas por el Tratado de Luxemburgo de 1970. Recuértese cómo, en la primera de estas

entonces, han proliferado este tipo de prácticas, basadas en la estrecha colaboración interinstitucional, y han dado lugar a determinados tipos de declaraciones y acuerdos. Muchos de estos acuerdos, han sido renovados ³⁵¹, otros no ³⁵². La mayoría de éstos instauran un diálogo anterior a la apertura oficial del procedimiento presupuestario que pone de manifiesto la flexibilidad existente en las relaciones de las instituciones comunitarias de cara a la aprobación y a la ejecución posterior del Presupuesto.

II. EL INICIO DEL PROCEDIMIENTO PRESUPUESTARIO ANUAL: EL “TRIÁLOGO” INTERINSTITUCIONAL

Frente al régimen general de adopción de decisiones comunitarias, varios datos revelan el carácter de *lex specialis* del reparto de las competencias presupuestarias que se produce entre las instituciones comunitarias. Primero, porque cuando se discute el Anteproyecto y el Proyecto de Presupuesto en el Parlamento Europeo y en el Consejo se aplican modalidades de voto diferentes. Segundo, porque la Comisión transforma su papel de impulsora de la iniciativa legislativa por el de responsable de la agrupación de los estados de previsión de los gastos de todas las instituciones y de algunos órganos de las Comunidades. Y en tercer y último lugar, porque la regla general de decisión es la mayoría cualificada

resoluciones, el Consejo se comprometió respetar el Estado de Previsión de gastos del Presupuesto. La segunda de ellas, aludió a los actos comunitarios con incidencia financiera y establece una colaboración entre el Consejo y la Asamblea. Y en la tercera resolución, se hizo referencia a un régimen general de colaboración del Consejo y de la Asamblea en el marco del procedimiento presupuestario anual.

³⁵¹ Vide el Acuerdo Interinstitucional de 29 de junio de 1988 sobre la disciplina del Presupuesto relativa a la mejora en la eficacia del procedimiento presupuestario, (D.O.C.E. L 185, de 15 de julio de 1988, pp. 33-36), actualizado en 1993, por el acuerdo de 29 de octubre de 1993 relativo a la disciplina presupuestaria y a la mejora del procedimiento presupuestario (D.O.C.E. L 315, de 22 de noviembre de 1993, pp. 1-10) y renovado recientemente por el Acuerdo Interinstitucional, de 6 de mayo de 1999, sobre la disciplina del Presupuesto y la mejora del procedimiento presupuestario (D.O.C.E. C 172, de 18 de junio de 1999, pp. 1-23).

³⁵² V. gr. la Declaración del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión del 4 de marzo de 1975 relativa al establecimiento de un procedimiento de concertación, (D.O.C.E. C 89, de 22 de abril de 1975, pp. 9, edición especial: cap. 1, vol. 2, pág. 9); la Declaración común de 30 de junio de 1982 (vide supra nota 336, pp. 7-9); la Declaración Interinstitucional, de 6 de marzo de 1995, relativa a inserción de disposiciones financieras entre los actos legislativos, (D.O.C.E. C 102, de 4 de abril de 1994, p. 4); la Declaración común de 12 de diciembre de 1996 relativa a la mejora de la información de la autoridad presupuestaria sobre los Acuerdos Interinstitucionales pesqueros (D.O.C.E. C 20, de 20 de enero de 1997, p. 109); el Acuerdo Interinstitucional, de 17 de julio de 1997, sobre las disposiciones relativas a la aplicación de la financiación de la política exterior y de seguridad común, (D.O.C.E. C 286, de 22 de septiembre de 1997, p. 80) y el Acuerdo Interinstitucional, de 13 de octubre de 1998, sobre las bases legales y la ejecución del Presupuesto, (D.O.C.E. C 344, de 12 de noviembre de 1998, pp. 1-4).

y porque la codecisión se impuso mucho más rápidamente que en el régimen general de decisión comunitario.

Además, en la actualidad, la débil y frágil vinculación que antes unía a los dos titulares de la autoridad presupuestaria se ha convertido en un “triálogo” en el que la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo intervienen activamente. Este neologismo (“*triálogo*”) parece ser el más adecuado para definir el intercambio de puntos de vista sólido, activo y enormemente constructivo que se desarrolla a tres bandas. Sin embargo, este diálogo resulta de tal manera fluido que, de él, es difícil entender, explicar o medir la posición aislada de cualquiera de sus intervinientes si no es viendo la interacción y la confrontación con los restantes socios ³⁵³. Solamente la situación del Tribunal de Justicia es más fácil de describir, especialmente porque es la institución comunitaria más ajena a la materia presupuestaria. Como habrá ocasión de comprobar a lo largo de este capítulo, el procedimiento presupuestario lo protagonizan únicamente la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo. El Tribunal de Justicia es un último recurso jurídico ³⁵⁴ que interviene solamente, como instancia de conciliación entre el resto de las instituciones cuando de forma excepcional las vías de entendimiento se hayan agotado o hayan fallado entre el resto de las instituciones comunitarias ³⁵⁵. En estos casos, al Tribunal de Justicia corresponde:

“(...) velar para que, dentro del marco de su colaboración, las instituciones no desconozcan las normas del Derecho y no hagan uso de su facultad de apreciación en forma manifiestamente errónea o arbitraria (...)”
³⁵⁶.

El Tribunal de Justicia ha mostrado además una gran reticencia a intervenir en los asuntos presupuestarios por temor a inmiscuirse en la distribución de competencias institucionales que el Tratado establece en esta materia, especialmente en las relaciones existentes entre los titulares de la

³⁵³ Al respecto son tremendamente válidas las palabras de G. ISAAC al señalar que “la procédure budgétaire effectivement utilisée tient donc moins des règles juridiques que de l’usage et des rapports de force entre les institutions”. *Vide* ISAAC, G. (1977), “La renouveau des institutions financières des Communautés Européennes depuis 1970”, R.T.D.E. 736-810, *praesertim*, p. 764.

³⁵⁴ Esta constatación se une a la circunstancia de que el Presupuesto es la garantía de prestación de un servicio público necesario para la Comunidad. Además, intervienen elementos temporales perentorios, plazos legales absolutamente irrenunciables.

³⁵⁵ Esta situación nace una de estas hipótesis. Puede haber ocurrido, o bien, que los dos titulares de la autoridad presupuestaria no se hayan puesto de acuerdo entre ellas y la Comisión haya sido incapaz de transigir en sus posiciones; o bien, que la autoridad presupuestaria difiera de la postura de la Comisión.

³⁵⁶ *Vide* la sentencia del TJCE de 27 de octubre de 1988, as. 302/87, *supra* nota 329, p. 5359,

autoridad presupuestaria. Para el Tribunal de Justicia, gran parte de sus discusiones presentan un perfil marcadamente político; un elemento situado fuera del alcance de su jurisdicción. Así, al menos, lo ha manifestado en más de una ocasión, por ejemplo, en 1986, cuando la falta de acuerdo de la autoridad presupuestaria sobre el establecimiento de un nuevo TMA exigió su intervención³⁵⁷.

A. Las bases del “triálogo”

La revitalización del principio de equilibrio presupuestario de los ingresos respecto de los gastos³⁵⁸ (principio rector del sistema de recursos propios) y la emergencia de un nuevo principio de disciplina presupuestaria³⁵⁹ constituyen los

fundamento jurídico 18.

³⁵⁷ V. gr. la sentencia del TJCE de 3 de julio de 1986, (*Consejo c. Parlamento Europeo*, as. 34/86, Rec. 1986, pp. 2155-2214, *praesertim*, pp. 2209-2210, fundamento jurídico 38, 42 y 45).

Las palabras del Tribunal de Justicia en este asunto fueron enormemente expresivas. Se indicó que “(...) sea cual sea la incidencia de este argumento sobre la superación del tipo máximo de aumento, como resultado de las enmiendas adoptadas por el Parlamento, basta con comprobar sobre este punto que no corresponde al Tribunal de Justicia, sino al Consejo y al Parlamento, actuando de consumo, determinar las exigencias que plantean, para el Presupuesto de las Comunidades, situaciones particulares como la adhesión de nuevos Estados miembros o la reabsorción de la carga del pasado (...)”.

Además “(...) si bien corresponde al Tribunal de Justicia velar por que las instituciones que constituyen la autoridad presupuestaria respeten los límites de sus competencias, no le corresponde intervenir en el proceso de negociación entre el Consejo y el Parlamento, que debe conducir, dentro del respeto de estos límites, al establecimiento del Presupuesto general de las Comunidades (...)”. Tampoco le “corresponde al Tribunal de Justicia examinar en qué medida la actitud del Consejo o del Parlamento a lo largo de toda la negociación presupuestaria les ha impedido llegar a un acuerdo. Debe limitarse a declarar que, al faltar este acuerdo esencial el Presidente del Parlamento no podía declarar legalmente que el Presupuesto estaba definitivamente aprobado (...)”.

³⁵⁸ *Vide* el artículo 268 del Tratado CE e, implícitamente, el apartado 2º del artículo 4 y el artículo 32 del Reglamento Financiero.

³⁵⁹ *Vide* el artículo 270 del Tratado CE (anterior artículo 201A). Un estudio detallado de este principio puede verse en PERRON, A. (1994), “L'équilibre budgétaire, règle de la Communauté Européenne, lors de l'établissement de son budget général”. En: L. Tallineau, L'équilibre budgétaire, París, ed. Economica, pp. 169-179.

El principio del equilibrio presupuestario ha cobrado especial protagonismo en el Derecho Presupuestario europeo dadas las repercusiones que posee un sistema de financiación autónomo como es el de las Comunidades Europeas. Los recursos propios no han conseguido que el Presupuesto comunitario sea un “Presupuesto de gastos”, como ocurría cuando el Presupuesto se alimentaba a través de aportaciones nacionales. Entonces, no tenía sentido el principio del equilibrio porque los gastos de la organización, independientemente de su volumen, recibían las transferencias económicas de los Estados miembros. Con los recursos propios, este principio de equilibrio presupuestario se ha vuelto imprescindible, especialmente cuando se habla de previsiones: cuando se fijan y cuando se ejecutan (*vide* MARTÍNEZ MARTÍNEZ, D. (1974), El sistema financiero de las Comunidades ..., op.

dos elementos que han transformado radicalmente el procedimiento presupuestario. Sin embargo, a pesar de que formaba parte del Derecho Presupuestario comunitario, desde los orígenes de las Comunidades Europeas ³⁶⁰, el agotamiento de los recursos financieros a mediados de los años ochenta desvirtuó casi por completo la operatividad del principio del equilibrio presupuestario. Ello determinó que, para evitar desequilibrios, por dos años, se recurriera a anticipos gubernamentales. Sin embargo, después, en 1988, la vigencia del rigor presupuestario hizo que el equilibrio presupuestario recuperara su posición original ³⁶¹. Esta pronta recuperación no hubiera sido posible sin la emergencia de la llamada “disciplina presupuestaria” ³⁶².

La aplicación conjunta de la disciplina y del principio de equilibrio presupuestario gobiernan actualmente la autorización y la ejecución del gasto de toda la Comunidad. Se trata de medidas que, desde una concepción preferentemente preventiva, buscan la fuente de los conflictos y tratan de evitar las confrontaciones que caracterizaron las épocas pasadas. Suponen además un considerable avance hacia una estabilidad, y sobre todo, una seguridad jurídica inherente a la propia definición y aplicación del rigor presupuestario aplicable a la mayoría de las actuaciones comunitarias ³⁶³. Estos objetivos se logran gracias a la subordinación del procedimiento presupuestario a una programación financiera a medio plazo ³⁶⁴. Ello determina que la disciplina presupuestaria sea total, tanto objetiva como subjetivamente.

cit. supra nota 345, p. 54).

El Presupuesto comunitario sigue siendo un “Presupuesto de gastos” porque el volumen de recursos propios lo determina el coste real de las políticas comunitarias que en cada momento quiere llevarse a cabo. En la práctica, la vigencia de este principio se observa en la autorización expresa de prorrogar los créditos excedentes para el año siguiente al término del ejercicio presupuestario. *Vide* PERRON, A. (1994), “L'équilibre budgétaire, règle de la Communauté Européenne, lors de l'établissement ...”, *op. cit. supra* nota 359, pp. 171-173.

³⁶⁰ *Vide* el párrafo 2º de los artículos 268 y 272 del Tratado CE.

³⁶¹ A este respecto, cabe consultar el apartado 8 del Acuerdo Interinstitucional de 29 de junio de 1988 (*vide supra* nota 351). Según éste, “el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión se suman al esfuerzo emprendido por la Comunidad para conseguir un mejor equilibrio entre las diferentes categorías de gastos”.

³⁶² Ésta última, pese a ser concebida como medida para la contención del gasto agrícola, llevó a la adopción todo un conjunto de medidas de saneamiento financiero trascendentales. De entre estas medidas, dos fueron y son, todavía hoy, sus principales exponentes: las “Perspectivas Financieras” y el “Acuerdo Interinstitucional” que constituye su soporte jurídico.

³⁶³ Esto beneficia particularmente a los Estados miembros porque saben a que atenerse de antemano cuando articulan su acción presupuestaria nacional con la actuación europea.

³⁶⁴ Esta reglamentación son las reglas convencionales que forman parte del Derecho Comunitario Originario a las que se aludió en el apartado anterior, punto I. Esta programación plurianual está

La proyección objetiva de la disciplina presupuestaria radica en que la programación presupuestaria cubre todos los dominios sometidos al Presupuesto comunitario. Esto significa que gobierna todo el régimen de recursos propios, gracias a la fijación de un límite taxativo del crecimiento global de los ingresos y los gastos comunitarios ³⁶⁵. Esta limitación se aplica también a todas las grandes categorías de gastos, catalogadas por rúbricas y por subrúbricas ³⁶⁶. Éstas son en definitiva lo que se conocen como las “Perspectivas Financieras”: que concretan numéricamente, año tras año, las prioridades económicas, políticas y sociales de la Comunidad. Son el medio ideado para asegurar la evolución ordenada de los gastos relativos a los créditos de pago y de compromiso ³⁶⁷. A partir de estas Perspectivas Financieras, la Comunidad controla sus ingresos y puede hacer frente a las necesidades coyunturales de cada momento.

La proyección subjetiva de la disciplina presupuestaria radica en que el cuadro de las Perspectivas Financieras vincula a todas las instituciones implicadas en el procedimiento presupuestario anual por haberse comprometido éstas formalmente a respetarlas y a aplicarlas ³⁶⁸, tanto durante en el proceso de elaboración, como durante el proceso de ejecución del Presupuesto. Desde ese momento, las relaciones interinstitucionales se han intensificado espectacularmente sobre todo en la fase de preparación del Anteproyecto de Presupuesto que lleva a cabo la Comisión antes de la apertura oficial del procedimiento presupuestario.

Gracias a las Perspectivas Financieras, desde 1988 hasta la actualidad, la aprobación del Presupuesto transcurre sin grandes sobresaltos, ni retrasos, respetando los plazos legales. Sólo en casos absolutamente excepcionales, se han producido ciertos episodios conflictivos capaces de empañar la “paz presupuestaria” actual. Por ejemplo, desde que entraron en vigor las Perspectivas Financieras que

sometida a las normas constitucionales de cada Estado miembro por lo que se ubican en los Diarios Oficiales de cada Estado, en nuestro caso en el B.O.E. Un ejemplo puede encontrarse en la Decisión 94/728/(CE, Euratom) del Consejo de 31 de octubre de 1994 sobre el sistema de recursos propios de la Comunidad Europea (*vide supra* nota 343).

³⁶⁵ *Vide* el párrafo 2º del apartado 2 del Acuerdo Interinstitucional de 29 de octubre de 1993 (*supra* nota 351).

³⁶⁶ Cada rúbrica representa también el tope de gastos en créditos de compromiso que vincula a las instituciones a lo largo de todo el procedimiento presupuestario. El límite establecido en estas rúbricas sólo puede ser revisado por común acuerdo entre el Consejo y el Parlamento Europeo, según las normas que determina el Acuerdo Interinstitucional, siempre y cuando se respete el límite global de ingresos previsto para ese mismo año.

³⁶⁷ *Vide* el apartado 2 del Acuerdo Interinstitucional de 29 de octubre de 1993, *supra* nota 351, p. 1.

³⁶⁸ *Vide* el apartado 7 del Acuerdo Interinstitucional de 29 de octubre de 1993, *ibidem*, p. 1.

cubrieron el período comprendido entre los años 1993 y 1999, el Tribunal de Justicia únicamente intervino en una ocasión, en 1995³⁶⁹; para saldar una nueva discusión entre el Consejo y el Parlamento protagonizado por el tema de la clasificación de los gastos. Este episodio lo desató el Consejo al interponer el 23 de enero de 1995 un recurso de anulación contra el Parlamento Europeo. En opinión del Consejo, el Parlamento había actuado unilateral y arbitrariamente; había ejercido masivamente su derecho de enmienda y había clasificado por su cuenta los gastos derivados de los Acuerdos Interinstitucionales pesqueros como GNO sin consultar con el Consejo.

1. Las necesidades del “triálogo”

El origen del actual “triálogo” se encuentra en la Declaración común de 30 de junio de 1982³⁷⁰. Esta Declaración fue la solución arbitrada para evitar los numerosos conflictos protagonizados por los dos titulares de la autoridad presupuestaria. Sus posturas más enfrentadas surgieron al definir los conceptos GO y GNO que determinaban el reparto del poder presupuestario entre el Parlamento y el Consejo³⁷¹. La Declaración común de 1982 fue una especie de contrato sellado entre el Consejo y el Parlamento con el que además, de delimitar los dos tipos de gastos y definirlos, se recogió como documento anexo una lista con el reparto de todas las líneas presupuestarias existentes hasta este momento. Para anticiparse a eventuales conflictos futuros, se instituyó por primera vez un singular procedimiento que obligaba a los titulares de la autoridad presupuestaria a convenir en la clasificación de los nuevos gastos³⁷². Se trataba de prever un

³⁶⁹ Vide la sentencia del TJCE de 7 de diciembre de 1995, *Consejo c. Parlamento Europeo*, as. C-41/95, Rec. 1995, pp. 4411-4442.

³⁷⁰ Vide la Declaración común del 30 de junio de 1982 (*supra* nota 336). Comentarios doctrinales de: DEWOST, J. L.; LEPOIVRE, M. (1982), “La déclaration commune du Parlement Européen, du Conseil et de la Commission relative à différentes mesures visant à assurer un meilleur déroulement de la procédure budgétaire”, R.M.C., 261, 514-525 y DANKERT, P. (1983), “The Joint Declaration by the Community Institutions of the 30 June 1982 on the Community budgetary procedure”, C.M.L.R., 701-712.

³⁷¹ Una difícil clasificación de los gastos que además, a juicio del Tribunal de Justicia, incumbe exclusivamente al Consejo y al Parlamento Europeo. Vide la sentencia del TJCE de 3 de julio de 1986, as. 34/86 (*supra* nota 357), fundamento jurídico 42, pp. 2210-2211.

³⁷² Dicho procedimiento se desarrollaba bajo la mirada atenta de la Comisión. Tenía lugar en el momento en que se confeccionaba el Anteproyecto de Presupuesto. La Comisión comenzaba por proponer una clasificación de los gastos en su Anteproyecto de Presupuesto que, luego, tenía que supervisar la autoridad presupuestaria. En caso de desacuerdo de la autoridad presupuestaria, se sometía de la clasificación hecha por la Comisión a una concertación a la que asistían los presidentes del Parlamento, del Consejo y de la Comisión. Esta reunión auspiciada por la Comisión trataba de buscar un acuerdo satisfactorio antes de la elaboración del Proyecto de Presupuesto.

mecanismo capaz de clasificar los nuevos créditos que pudieran ir surgiendo en el futuro y decidir de antemano la clasificación de las líneas presupuestarias ya existentes pero cuya base jurídica tuviera que ser modificada.

A pesar de las mejoras que supuso esta Declaración, los años siguientes demostraron sus limitaciones. De hecho, como señala RÉGNIER-HELDMAIER ³⁷³, la guerrilla presupuestaria se trasladó de la clasificación de los gastos al terreno vecino: cuando se procedía a la fijación del TMA. Las discusiones se prolongaron con perfiles análogos hasta bien entrada la década de los ochenta. Con todo, lo que vino a demostrar la institución de este primer diálogo a tres bandas fue su capacidad y eficacia para solucionar determinados litigios. De ahí que, en cierto modo, pueda pensarse que el Acuerdo Interinstitucional de 29 de junio de 1988 tuvo su causa en la Declaración de 1982, un acuerdo político en el que la negociación también adoptaba la forma de “triálogo”.

2. *El soporte logístico del “triálogo”*

La intensa y delicada relación entre las instituciones que protagonizan el procedimiento de elaboración anual del Presupuesto cuenta con una infraestructura administrativa sólida. Este organigrama administrativo existe desde antes de que se introdujeran las medidas de disciplina presupuestaria de 1988.

Esta estructura logística se fue afianzando a medida que se consolidó el cuadro presupuestario actualmente en vigor: en 1967, en 1975 y en 1977, a medida en que se fueron fusionando los Presupuestos de funcionamiento de las tres Comunidades Europeas. Sólo a partir de 1977, quedó constituido de forma totalmente definitiva el marco presupuestario de los gastos de operación de las dos Comunidades Europeas surgidas de los Tratados de Roma. A partir de este momento, en todas las instituciones comunitarias se profundizó paralelamente en los aspectos técnicos y en el elemento político.

Este régimen de colaboración —que se anticipaba a los plazos establecidos en los Tratados— pretendía sobre todo evitar las dificultades a la hora de fijar el TMA a los GNO. En última instancia, la Comisión y trataba por todos los medios de arrancar el compromiso del Consejo y del Parlamento Europeo de procurar llegar a un acuerdo sobre la clasificación de los gastos que permitiera la adopción del Presupuesto, antes del final del mes de enero del ejercicio presupuestario correspondiente.

³⁷³ Vide RÉGNIER-HELDMAHER, C. (1994), “La distinction DO-DNO. Instrument de lutte pour le pouvoir budgétaire”, *R.M.C.U.E.* 375, 94-102, *praesertim*, p. 97.

Era deseable que la mecánica de trabajo combinase el establecimiento de grupos de trabajo reducidos y muy especializados. Había que satisfacer dos necesidades: tener en cuenta el tecnicismo de las materias tratadas, y garantizar la representatividad de todas las formaciones políticas.

a) La Dirección General de Presupuestos de la Comisión

Como ya se vio, mientras que el artículo 78 del Tratado CECA reconoció a la Comisión un monopolio indiscutido en el terreno presupuestario, los Tratados de Roma ³⁷⁴ y sus sucesivas modificaciones siguieron una dinámica inversa. A partir de 1951, la Comisión experimentó una sustracción progresiva e incesante de sus facultades financieras y quedó relegada a desempeñar un papel meramente administrativo y burocrático. Sin embargo, este hecho no ha sido suficiente para desvirtuar el lugar destacado que sigue jugando la Comisión a lo largo del procedimiento de aprobación adopción del Presupuesto comunitario. La Comisión sigue conservando, no sólo su plena capacidad de auto-organización financiera, sino también su papel como gestora y máximo responsable de la preparación y aprobación del primer “borrador” del futuro Presupuesto de la Unión. Además, hoy más que nunca, el Anteproyecto de Presupuesto es el documento de referencia constante y básico durante todo el procedimiento presupuestario. En él, se fija el TMA de los GNO y se localiza la clave que reparte el poder presupuestario entre los dos titulares de la autoridad presupuestaria.

Las funciones presupuestarias de la Comisión corresponden a la Dirección General del Presupuestos que se sitúa bajo la autoridad y la responsabilidad del comisario al que se atribuye la titularidad de la cartera de Presupuestos. Su acción contribuye significativamente al buen desarrollo de los procedimientos presupuestarios porque interviene activamente a lo largo de todo el procedimiento presupuestario ³⁷⁵ : desde el momento en que la Comisión presenta sus propuestas presupuestarias destinadas a confeccionar el Anteproyecto de Presupuesto hasta el final del procedimiento en que el presidente del Parlamento Europeo declara aprobado el Presupuesto del ejercicio correspondiente. Sin embargo, hay dos temas fundamentales que protagonizan la mayor parte de la actividad de la Dirección General de Presupuestos ³⁷⁶: cuando se organiza y se gestiona la programación

³⁷⁴ Vide los artículos 272 del Tratado CEE y 177 del Tratado CEEA/Euratom.

³⁷⁵ Esta tarea incluye las etapas siguientes: el Anteproyecto de Presupuesto, los “triálogos”, el procedimiento de concertación y las dos lecturas del Consejo y del Parlamento.

³⁷⁶ Pese a que el Anteproyecto de Presupuesto se desarrolla en el estadio de preparación del Presupuesto, la actividad de la Dirección General de Presupuestos es particularmente intensa a

financiera de la acción comunitaria a medio plazo, y cuando se ajustan, se adaptan o se revisan las Perspectivas Financieras. Estas tareas son decisivas porque, con ellas, la Comisión cifra, junto a la autoridad presupuestaria, los poderes de éstos.

La Dirección General de Presupuestos ejerce además una decisiva actividad de arbitraje o de mediación, a nivel interno, entre los dos titulares de la autoridad presupuestaria ³⁷⁷. Despliega también una actividad informativa y de recuperación fundamental: recapitula y gestiona los datos confeccionados en forma de previsiones de ingresos y gastos por cada una de las instituciones y de los órganos comunitarios a los que se ha concedido capacidad de auto-organización financiera. La Dirección General de Presupuestos desarrolla pues una tarea de naturaleza variada, al mismo tiempo técnica, administrativa y política, ya que tan pronto se hace cargo del desarrollo de funciones relacionadas con la actualización estadística en el sentido de determinar el PNB comunitario anual, como calcula los precios agrícolas previstos para el año siguiente o, envía a los funcionarios de sus servicios a las reuniones de la Comisión de Presupuestos del Parlamento Europeo o a las negociaciones que se llevan a cabo en el Comité de Representantes Permanentes del Consejo (COREPER).

En definitiva, se puede decir que, desde que funcionan las Perspectivas Financieras, la Comisión cubre en el procedimiento presupuestario anual una labor mucho más importante de lo que fue en el pasado. En según que ocasiones, un ajuste, una adaptación o una revisión de las Perspectivas Financieras apropiado o/y una adecuada preparación de la programación financiera a medio plazo, —dos tareas en principio puramente técnicas—, pueden ser determinantes para evitar una confrontación interinstitucional entre los dos titulares de la autoridad presupuestaria. Además, dado que es la propia Comisión la que confecciona el Anteproyecto de Presupuesto sobre la base de la previa acomodación de las Perspectivas Financieras a la realidad de cada momento, ella es la que aporta el elemento de realismo que guía la acción subsiguiente del Consejo y del Parlamento Europeo durante todo el procedimiento presupuestario oficial restante.

b) El Comité de Representantes Permanentes y el Comité

posteriori, en el momento de la ejecución del Presupuesto y en el momento del control de dicha ejecución. *Vide infra* el capítulo 3, epígrafe II.B dedicado al control político del Parlamento Europeo a través del procedimiento de aprobación de la gestión presupuestaria.

³⁷⁷ Así lo prueban las diferentes reglamentaciones del “triálogo” presupuestario. V. gr. el procedimiento de concertación instituido por la Declaración de 4 de marzo de 1975 (J.O.C.E. L 89, 22 abril 1975, pp. 89 y siguientes) y los “triálogos” establecidos por la Declaración común de 30 de junio de 1982 (*vide supra* nota 336) y por los Acuerdos Interinstitucionales de 29 de junio de 1988 y de 29 de octubre de 1993 (*vide supra* nota 351).

Presupuestario del Consejo

Para desarrollar la misión que le fue encomendada, debido a la escasa dedicación que los Ministros que formaban parte del Consejo podían conceder a las sesiones del Consejo, en el ámbito cubierto por los Tratados de Roma ³⁷⁸ se introdujo muy pronto la posibilidad institucionalizar e impulsar unos contactos previos, profundos y permanentes con y entre las instancias nacionales, los Gobiernos, las administraciones públicas y los expertos. Se trataba de garantizar un mejor conocimiento de los puntos de vista nacionales para alcanzar alguna posibilidad de compromiso. Esta necesidad se reveló mucho más acuciante en aspectos tan delicados como era la elaboración del Proyecto de Presupuesto. Estos hechos explican la creación, en el seno del Consejo, de ciertos grupos de trabajo que recibieron el nombre genérico de Comité de Representantes Permanentes o COREPER.

El COREPER suelen integrarlo agentes nacionales, a los que se les ha asignado el cometido de dar seguimiento de las actividades de las instituciones comunitarias bruselenses al tiempo que representan y contribuyen en la formación de la voluntad de los Gobiernos nacionales a los que representan ³⁷⁹. Respecto a su forma de trabajo, dada la naturaleza predominantemente técnica de los asuntos presupuestarios, dentro del COREPER, suele ser el llamado COREPER I, formado por los embajadores-adjuntos, el que decide sobre los asuntos presupuestarios. Ello determina que, generalmente, COREPER I suela limitarse a confirmar, decidiendo por mayoría cualificada de sus miembros aunque sin necesidad de debate, las decisiones del Comité Presupuestario.

Desde que se creó el COREPER ³⁸⁰, en materia presupuestaria, el Comité

³⁷⁸ El COREPER empezó a funcionar en la CECA solamente a partir de 1965. Antes hubo una comisión de coordinación con funciones semejantes, de auxilio al Consejo de Ministros. *Vide* MANGAS MARTIN, A. (1980), El Comité de Representantes Permanentes de las Comunidades Europeas, Madrid, ed. Centro de Estudios Constitucionales (serie "Instituciones Políticas"), pp. 25 y siguientes.

³⁷⁹ Muy pronto, surgió la necesidad de separar las funciones de naturaleza predominantemente técnicas de las políticas. Y ello pese a que, como sostiene MANGAS, "a ese nivel de expertos se evitan las discusiones ideológicas y políticas" porque "los caracteres que dan credibilidad a estos comités son su lenguaje racional y técnico". *Vide* MANGAS MARTIN, A. (1980), El Comité de Representantes Permanentes..., *ibídem*, p. 16.

³⁸⁰ No olvidemos que el COREPER, la instancia en la que el Comité presupuestario desarrolla la mayor parte las tareas el Comité Presupuestario, funciona a modo de filtro. De un lado, porque es un grupo de trabajo de un órgano comunitario, el COREPER obliga a sus miembros a conciliar y defender las posiciones europeas con sus homólogos de otros países. Y de otro lado, porque asocia a los Gobiernos de los Estados miembros de una forma continua a los trabajos de la Comunidad.

Presupuestario es una sección especializada que participa de forma más activa en la puesta en marcha del procedimiento presupuestario. Debido al tipo de asunto que trata, el Comité Presupuestario funciona de forma permanente. Lo integran expertos, en su mayoría, altos funcionarios públicos especializados en materias concretas y adscritos a las representaciones permanentes que tienen en Bruselas los Estados miembros de las Comunidades ³⁸¹. A sus reuniones, además de sus titulares, asisten además funcionarios de categoría intermedia y alta, procedentes de la Dirección General de Presupuestos de la Comisión. Esta Dirección General envía a los expertos en la materia que intervinieron previamente en la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto. De esta manera, la Comisión cubre una faceta conciliadora, que le permite explicar y exponer oralmente su posición. Al término de estas reuniones los funcionarios acreditados dan cuenta a sus superiores, expresando las posturas de los Gobiernos de los Estados sobre cuestiones puntuales, el grado de aceptación y rechazo recibido.

c) La Comisión de Presupuestos del Parlamento Europeo

La puesta de marcha de recursos propios convirtió al Parlamento Europeo en su principal beneficiario y en el motor de impulso del Derecho Presupuestario comunitario. Para seguir la evolución de las disposiciones de los Tratados constitutivos, el Parlamento Europeo tuvo pues que reordenar su organización interna ³⁸² que fija su Reglamento Interno ³⁸³ (en adelante RIPE). En la actualidad, en el seguimiento parlamentario del procedimiento presupuestario, se aplica gran parte del régimen general de funcionamiento del Parlamento que se reserva a la adopción de decisiones comunitarias en temas tales como son: las cuestiones de organización de los trabajos (capítulo XV: artículos 110 a 115), las normas sobre el desarrollo de las sesiones (capítulo XVI: artículos 116 a 125), las reglas aplicables

En este comité, se examinan de antemano las cuestiones presupuestarias sobre las que decide posteriormente el Consejo. Nótese que como establece el párrafo 1 del actual artículo 207 (antes 151) del Tratado CE encarga al COREPER “preparar los trabajos del Consejo y de las tareas que éste le confíe”.

³⁸¹ Suele reunir a los Secretarios de Estados para asuntos europeos o para el Presupuesto. Los acompañan técnicos nacionales que tienen voz, pero no tienen voto en las reuniones.

³⁸² Vide CONSTANTINESCO, V. (1984), “Le Parlement Européen et sa dynamique politique interne”. En: R. Hrbek, J. Jamar, W. Wessels (eds.) Le Parlement Européen à la veille de la deuxième élection au suffrage universel direct: bilan et perspectives. Actes du Collège d'Europe et l'Institut Für Europäischer Politik (Bruges, les 16, 17 et 18 juin 1983), Brujas, ed. De Temple (Collège de Bruges), pp. 213-222 y ISAAC, G. (1984a), “Le processus de décision interne du Parlement Européen ...”, *op. cit. supra* nota 345, pp. 694-695.

³⁸³ La última versión consolidada del Reglamento Interno del Parlamento Europeo fue adoptada el 2

al quórum o las cuestiones relacionadas con el sistema de votación (capítulo XVII: artículos 126 a 140), las cuestiones de orden (capítulo XVIII: artículos 141 a 147), la publicidad de los trabajos (capítulo XIX: artículos 148 a 149) y el funcionamiento de las comisiones (capítulo XX: artículo 150 a 167). Pero, por la especificidad, la relevancia y el tecnicismo del elaboración y aprobación del Presupuesto, el artículo 92 del RIPE también remite a una serie de resoluciones especiales sobre el procedimiento aplicable al examen del Presupuesto General de la Unión Europea y de los Presupuestos suplementarios que recoge el anexo IV del RIPE como parte integrante del mismo. De esta forma, el texto RIPE divorcia la acción normativa —de naturaleza preferentemente consultiva del Parlamento Europeo— de la acción presupuestaria del Parlamento, eminentemente activa y ágil ³⁸⁴.

El anexo IV se complementa además con la sección III del anexo VI en la que se enumeran las funciones de la Comisión de Presupuestos. Esta comisión parlamentaria —de funcionamiento permanente— fue creada expresamente para preparar y estudiar en detalle todas las cuestiones presupuestarias que pasan por el Parlamento. Sus competencias son las siguientes:

“(…)

1. *definición y ejercicio de las competencias del Parlamento en materia presupuestaria (artículos 268 a 173 del Tratado CE) y de las disposiciones relativas al establecimiento del Presupuesto;*
2. *presupuestos de la Unión Europea, incluido el presupuesto CECA, e inclusión del Fondo Europeo de Desarrollo en el Presupuesto;*
3. *previsiones plurianuales de ingresos y gastos de la Unión Europea y Acuerdos Interinstitucionales concluidos sobre estas cuestiones y aplicación de la concertación presupuestaria;;*
4. *recursos y medios financieros de la Unión Europea;*
5. *actividades financieras del BEI y de los demás instrumentos financieros y presupuestarios de las Comunidades Europeas y de los Estados miembros (artículos 266 y 267 del Tratado CE);*
6. *repercusiones financieras de los actos comunitarios, sin perjuicio*

de agosto de 1999 (D.O.C.E. L 202, de 2 de agosto de 1999, pp. 1-108.

³⁸⁴ El hecho es que, en modo alguno, es posible equiparar una acción de acompañamiento (que ciertamente puede llegar a la codecisión) propia de la actividad normativa del Consejo, de una acción presupuestaria mucho más real y contundente. Recordemos, que esta última sitúa al Parlamento Europeo en situación de verdadera igualdad con el Consejo.

La actuación presupuestaria exige además una actividad mucho más agresiva. En algunos casos, puede llegar a convertirse una acción de presión política que debe ser muy compacta y estar cohesionada si quiere dar cauce a la expresión a la voluntad del Parlamento e influenciar decisivamente en el desarrollo de la acción comunitaria global. Ello supone además que se apliquen un tipo de normas específicas que, por la materia en juego, presentan un carácter particularmente técnicas.

de las competencias de las comisiones especializadas;

7. criterios de gestión administrativa y contable, así como de gestión del personal de la Unión Europea, siempre que no revistan importancia considerable a nivel del estatuto de los funcionarios;

8. transferencias de créditos;

9. presupuesto, funcionamiento administrativo y contabilidad del Parlamento (artículo 183 del Reglamento);

10. Reglamento Financiero, exclusión hecha de las cuestiones referentes a la ejecución, la gestión y el control de los Presupuestos (artículo 279 del Tratado CE).

(...)"

La Comisión de Presupuestos es una de las comisiones parlamentarias más importantes del hemicycle comunitario, por detrás únicamente de la Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, pero, antes que las demás comisiones parlamentarias permanentes en apariencia mucho más renombradas ³⁸⁵. La componen cuarenta y un miembros y está encabezada por un presidente y por dos vicepresidentes. La Comisión de Presupuestos coopera estrechamente con la labor que realiza la Comisión de Control Presupuestario ³⁸⁶—que se encarga del control político de la gestión presupuestaria.

La Comisión de Presupuestos es una de las comisiones parlamentarias cuyo funcionamiento es particularmente contundente, compacto y activo. El elevado grado de tecnicismo y la trascendencia política de las materias que en ella se estudian le confieren una gran estabilidad. Esta estabilidad se manifiesta en muchos sentidos: tanto en lo que respecta a su formación, como en lo referente a su carácter permanente. Respecto de su formación, la estabilidad determina el singular rigor con el que se preserva el equilibrio de las ideologías y nacionalidades representadas. Respecto de su permanencia, la estabilidad alude a la gran asiduidad con la que sus miembros asisten a las reuniones y el que, en ella, apenas se produzcan ausencias. Tampoco suele cambiar su composición cuando se renueva.

³⁸⁵ *Vide* el anexo VI del RIPE con la nueva redistribución de comisiones decidida tras la reforma practicada el 2 de agosto de 1999, (D.O.C.E. L 202, de 2 de agosto de 1999, pp. 81 y siguientes).

³⁸⁶ El anexo VI alude exclusivamente a la cooperación entre la Comisión de Presupuestos y la Comisión de Control Presupuestario. En la última redacción del RIPE ya no establecen los criterios que hasta ahora servían para distribución las funciones presupuestarias entre la Comisión de Presupuestos y la Comisión de Control Presupuestario. Ya no se aplica la regla según la cual “en el ámbito del Reglamento financiero, la distribución de competencias entre las dos comisiones se establece en función de la naturaleza de las cuestiones que aborde la propuesta de Reglamento: los reglamentos financieros o las partes de reglamento referentes a la ejecución, la gestión y el control de los Presupuestos serán asuntos de la competencia de la Comisión de Control Presupuestario”.

La propia permanencia de la Comisión determina además que su presidente suela ser una persona de gran carisma, capaz de representar convenientemente los intereses de la institución parlamentaria a la hora de hacer frente al Consejo. La solidez de la acción del Parlamento Europeo, representado por la Comisión de Presupuestos, es tanto más necesidad dado el número cada vez mayor de "diálogos a tres bandas" entre el Parlamento Europeo, la Comisión y el Consejo.

En esta comisión, se emplea la modalidad de trabajo común al resto de las Comisiones del Parlamento Europeo en que se hace cargo de las cuestiones un relator-ponente. Esta fórmula de trabajo consiste en conceder a uno de sus miembros la responsabilidad de informar y rendir cuentas sobre cualquier punto relacionado con el Presupuesto que le presente la institución. Este ponente se convierte en el relator oficial ante el pleno de un informe y de una propuesta de resolución que surge de las discusiones internas de un reducido grupo de trabajo. Posteriormente, el pleno escucha al ponente en la defensa de su informe y la presentación oficial de una propuesta de resolución, antes de proceder a un debate, en principio, público. Al término de esta discusión, se procede a la votación de una resolución final que expresa la voluntad última del Parlamento Europeo.

Para el desarrollo de su trabajo, la Comisión de Presupuestos puede solicitar un informe sobre cualquier punto relacionado con el tema del informe a cualquier otra comisión. Además, cada diputado dispone de plena libertad para manifestar sus opiniones y aportar sus sugerencias sobre cualquier punto de dimensión presupuestaria siempre que cumpla determinadas formalidades y plazos legales ³⁸⁷. Estas últimas obedecen tanto al carácter perentorio como a la trascendencia del propio procedimiento de elaboración y aprobación del Presupuesto comunitario. El examen de su admisibilidad compete en todo caso a la Comisión de Presupuestos.

Una especificidad de la materia presupuestaria afecta al modo en que se vota en el pleno el Proyecto de Presupuesto ya que se realiza, en sucesivas lecturas, primero, de forma no global, y luego, en bloque. No existe ninguna norma jurídica —ni siquiera en el RIPE ³⁸⁸— que estipule el sometimiento del Proyecto de

³⁸⁷ De hecho, llegado el caso, previa solicitud escrita respaldada por otros nueve eurodiputados como mínimo o si lo hace en nombre de un grupo político o de una comisión, apoyada por un solo diputado, se podrían presentar y defender ante la Comisión de Presupuestos: o bien propuestas de decisión para la fijación de un nuevo TMA, o bien proyectos de enmienda o bien propuestas de modificación de los gastos al Proyecto de Presupuesto del Consejo. Los proyectos de enmienda o las propuestas de modificación al Proyecto de Presupuesto del Consejo deberán además estar siempre convenientemente motivadas. *Vide* los artículos 3 y 4 del anexo IV del RIPE.

³⁸⁸ *Vide* ISAAC, G. (1984a), "Le processus de décision interne du Parlement Européen ...", *op. cit. supra* nota 345, pp. 690-727.

Presupuesto a un voto final de conjunto. Ello da lugar a que cada propuesta de modificación de los GO o cada proyecto de enmienda de los GNO que se deban incluir en el Proyecto de Presupuesto se votan individualmente en el pleno ³⁸⁹.

El silencio es positivo; de modo que si cualquier artículo, título o sección del Proyecto de Presupuesto presentado en primera lectura no es objeto de discusión, por no haber sido presentadas ni proyectos de enmiendas ni sugerencias de modificación, el Proyecto de Presupuesto se considera aprobado sin experimentar cambio alguno ³⁹⁰.

Además, las modalidades de voto, en materia presupuestaria, son en cualquier caso específicas: para los proyectos de enmienda, se exige la aprobación de la mayoría de los miembros del hemicycle; mientras que, para las propuestas de modificación, basta el apoyo favorable de los votos expresados ³⁹¹.

La evolución de la materia presupuestaria en el ámbito comunitario ha provocado una significativa evolución en la mecánica de trabajo de esta comisión presupuestaria. Ello puede deducirse de la actual redacción del Reglamento Interno del Parlamento Europeo. Por ejemplo, a raíz de la fusión de los ejecutivos, en 1966, cuando se unificaron los procedimientos de control de los ejecutivos, y en especial, la regulación de la moción de censura, se alteró el procedimiento de examen del Informe General anual de la Comisión ³⁹². Sin embargo, las mayores innovaciones se produjeron más tarde. Mientras la primera revisión de 1971 ³⁹³ sirvió para modificar el artículo 23 e introducir un nuevo artículo 23 *bis*, la segunda se produjo en 1975, al término de la fase transitoria financiera decretada por el Tratado de Luxemburgo. Con estas reformas se perfilaron mejor los poderes del Parlamento Europeo en el sentido de: a) asegurar el envío al Parlamento Europeo de todos documentos del Consejo en materia presupuestaria, especialmente del Proyecto de Presupuesto, para permitir a las comisiones parlamentarias dar su opinión dentro los plazos establecidos legalmente ³⁹⁴; b) garantizar la intervención

³⁸⁹ Según el apartado 6 del artículo 3 del anexo IV del RIPE, "(...) el Parlamento se pronunciará mediante votaciones diferentes y sucesivas sobre: cada proyecto de enmienda y cada propuesta de modificación, cada sección del proyecto de Presupuesto, una propuesta de resolución acerca del proyecto de Presupuesto (...)"

³⁹⁰ *Vide* el apartado 7 del artículo 3 del anexo IV del RIPE.

³⁹¹ *Vide* el apartado 8 del artículo 3 del anexo IV del RIPE.

³⁹² *Vide* JACQUÉ, J. P.; CUBAYNES, B. (1968), "Chroniques. Parlement Européen (30 Juin 1966-1 Juin 1967)", R.T.D.E., 764.

³⁹³ *Vide* la resolución del Parlamento Europeo de 17 de mayo de 1971, J.O.C.E C 55, 3 juin 1971.

³⁹⁴ Al respecto basta consultar el artículo 1 del anexo IV del RIPE.

del Parlamento Europeo a la hora de presentar iniciativas parlamentarias sobre todos los aspectos presupuestarios, incluidos los temas sobre los cuales el propio Parlamento no dispone de competencia directa (como la fijación del TMA, el depósito de propuestas de modificación en primera lectura, los proyectos de enmiendas en segunda lectura, decisión de rechazo total del Presupuesto, etc.) y; c) garantizar que los temas objeto de voto en las dos lecturas fueran establecidas con precisión. Desde esta fecha, no se ha introducido prácticamente ninguna modificación en el Reglamento Interno para mejorar la organización interna del Parlamento Europeo en lo que al desarrollo del procedimiento presupuestario se refiere. Ni siquiera se produjeron modificaciones en 1979 cuando se la elección de los miembros del Parlamento por sufragio universal directo.

B. El núcleo del “triálogo”: los Acuerdos Interinstitucionales sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario

Después de la crisis económica y presupuestaria de los años ochenta, el funcionamiento de las finanzas públicas comunitarias ha pasado a regirse casi exclusivamente a través de los denominados “Acuerdos Interinstitucionales sobre disciplina presupuestaria y de mejora del procedimiento presupuestario”, tanto es así que, en la actualidad, opera la tercera generación de este tipo de acuerdos ³⁹⁵. De hecho, el actual Acuerdo Interinstitucional fue adoptado el 6 de mayo de 1999 ³⁹⁶ junto a las nuevas Perspectivas Financieras (2000-2006) y está en vigor desde el 1 de enero del 2000.

Estos Acuerdos Interinstitucionales son el resultado de una modalidad particular de negociación política desarrollada al margen de los Tratados pero que forma parte de la disciplina presupuestaria descrita por el artículo 270 del Tratado CE. Sirven sobre todo para impulsar, agilizar y mejorar el desarrollo del procedimiento presupuestario oficial, aunque su objetivo no consiste tanto en modificar la distribución de las competencias presupuestarias preestablecidas en los Tratados, como en definir, a la luz de unas previsiones financieras fijadas de antemano, las condiciones más adecuadas para que la autoridad presupuestaria —compuesta por el Parlamento Europeo y el Consejo— ejercite su poder presupuestario sin sobresaltos. Los Acuerdos interinstitucionales son, en última

³⁹⁵ Antes hubieron dos generaciones anteriores perfectamente acabadas. La primera coincidió con la puesta en marcha de las Perspectivas Financieras que funcionaron entre 1988 y 1992, y la segunda terminó su vigencia el 31 de diciembre de 1999, para cubrir el periodo comprendido entre los años 1993 a 1999.

³⁹⁶ *Vide* el apartado 7 del Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999, *supra* nota 351.

instancia, la técnica jurídica empleada en el ámbito presupuestario para aplicar las Perspectivas Financieras. De ahí que, ambas se adopten conjunta y simultáneamente ³⁹⁷. El abogado general Antonio LA PERGOLA, en el asunto C-41/95, subrayó la validez y la importancia de estos Acuerdos Interinstitucionales señalando lo siguiente:

“(...) En el ordenamiento jurídico comunitario, el Acuerdo Interinstitucional cumple una función instrumental indispensable en lo que se refiere a la elaboración del Presupuesto, de una importancia indudable y decisiva en cuanto al funcionamiento concreto de todo el sistema institucional. Se trata de un acuerdo destinado a precisar los límites entre las competencias atribuidas en materia de gastos respectivamente al Parlamento Europeo y al Consejo; si bien no completa las disposiciones básicas del Tratado, ciertamente contribuye a su ejecución. El principio considerado sanciona la igual dignidad y posición de las instituciones que lo deben aplicar y observar. Por lo tanto, estamos ante una verdadera forma de codecisión (...)” ³⁹⁸

Los Acuerdos Interinstitucionales suelen incluir normas de comportamiento concretas para facilitar el consenso y evitar, en la medida de lo posible, viejos conflictos protagonizados por los dos titulares de la autoridad presupuestaria respecto de cuestiones tales como son: la clasificación de los gastos, la fijación del TMA, la inscripción de disposiciones financieras en los actos legislativos, la determinación de los fundamentos jurídicos necesarios para la ejecución de los créditos o, la regulación de los gastos relativos a los Acuerdos Interinstitucionales de pesca o la financiación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Los Acuerdos interinstitucionales suelen incluir procedimientos específicos de concertación que abren un profundo debate entre el Consejo y el Parlamento Europeo para decidir de antemano, durante la fase de preparación del Anteproyecto de Presupuesto, las grandes orientaciones financieras de este ejercicio presupuestario.

A resultas de estos Acuerdos Interinstitucionales, se desarrolla una relación especialmente intensa entre las tres instituciones comunitarias implicadas en los asuntos presupuestarios, que tiene lugar fuera del marco presupuestario comunitario de los Tratados. Este marco, en modo alguno, pueden contradecir lo establecido en los Tratados ³⁹⁹. De hecho, en caso de que los procedimientos de

³⁹⁷ En ellos, se regulan las modalidades de ajustes técnicos y su adaptación a las condiciones de ejecución la igual que introducen procedimientos de concertación específicos.

³⁹⁸ *Vide* la sentencia del TJCE de 7 de diciembre de 1995, *supra* nota 369, p. 4427.

³⁹⁹ *Vide* el apartado 2 del Acuerdo Interinstitucional de 29 de octubre de 1993, *supra* nota 351, p. 1. Como señaló el Abogado General Antonio LA PERGOLA en el asunto 41-95, los Acuerdos Interinstitucionales son “el medio jurídico de la clasificación concreta de los gastos, el procedimiento

negociación no permitan la conclusión de un acuerdo entre el Consejo y el Parlamento Europeo o, en el caso de que las normas de comportamiento no puedan ser aplicadas, intervienen estrictamente las disposiciones de los Tratados con todos sus defectos.

1. *El Acuerdo Interinstitucional de 29 de junio de 1988*

El Acuerdo Interinstitucional, que fue firmado por los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión el 29 de junio de 1988, entró en vigor el 1 de julio de ese mismo año. Este Acuerdo fue adoptado para desarrollar preferentemente las prioridades establecidas en el Acta Única Europea ⁴⁰⁰ y así, reformar la “Cohesión Económica y Social” dentro del Tratado CEE para reducir las diferencias entre las regiones de la Comunidad y corregir el retraso de las zonas menos favorecidas ⁴⁰¹.

Esta acción fue respaldada por la inyección económica acordada por el Consejo Europeo de Bruselas de febrero de 1988 con la que se duplicaron en términos reales las dotaciones económicas para el periodo 1987 a 1993. Esta medida determinó la inclusión de una nueva rúbrica en las Perspectivas Financieras dedicada a las “acciones estructurales”, y otra dedicada a las “políticas de dotación plurianual” por un crecimiento proporcional equivalente al 25%. Estas dos rúbricas recibieron la consideración de “GNO privilegiados” ⁴⁰². Estos “GNO privilegiados” fueron, a su vez, una nueva sub-categoría con que se cubrieron los fondos estructurales, los Programas Integrados Mediterráneos (PIM) y los gastos de investigación ⁴⁰³. Según el apartado 17 del acuerdo,

“(...) dentro de los porcentajes máximos de aumento de los GNO (...), el Parlamento Europeo y el Consejo se compromet[ía]n a respetar las dotaciones de los créditos de compromiso y de créditos de pago previstas en las Perspectivas Financieras para los Fondos Estructurales, el Programa Específico de Desarrollo Industrial para Portugal (PEDIP), los Programas

de aplicación de las disposiciones que el Tratado prevé en la materia”. *Vide* la sentencia del TJCE de 7 de diciembre de 1995, *ibídem*, p. 4423.

⁴⁰⁰ *Vide* el artículo 130A del Tratado CEE, tal y como fue enmendado por el AUE.

⁴⁰¹ *Vide supra* el capítulo 1, epígrafe III.B.3 dedicado a la “paz financiera” definitiva para el mercado único lograda a través de la gran reforma de 1988.

⁴⁰² *Vide* CAMMARATA, A. (1995), “Guerre et paix dans les finances publiques européennes: les divergences d’interprétation des accords interinstitutionnels entre les institutions signataires”, *Affari Sociali Internazionali*, 23, 25-57.

⁴⁰³ *Vide* el apartado 17 del Acuerdo Interinstitucional de 29 de junio de 1988 (*supra* nota 351). Incluso, de manera totalmente excepcional, para dichos programas se permitió la transferencia a años posteriores de las dotaciones plurianuales no utilizadas durante un ejercicio.

Integrados Mediterráneos (PIM) y el programa marco investigación-desarrollo, tecnología (IDT)”.

Este punto del acuerdo interinstitucional se complementó con el compromiso formal suscrito por los dos titulares de la autoridad presupuestaria de “impedir que ninguna revisión de los GO previstos en las Perspectivas Financieras d[iera] lugar a una reducción de los GNO reflejados en dichas Perspectivas”⁴⁰⁴.

En principio, estas medidas del Acuerdo Interinstitucional no suponían ninguna modificación del reparto de competencias institucionales del entonces artículo 203 del Tratado CEE (actual artículo 272). La nueva clasificación de los GNO puso de manifiesto que, a partir de ese momento, solamente quedaban afectados por la regla de determinación del TMA del apartado 9 del artículo 203 Tratado CEE, los “GNO no privilegiados”⁴⁰⁵. Ello significaba que el ámbito de aplicación de la regla del TMA quedó hasta tal punto reducido que terminó por neutralizar temporalmente la vigencia de la regla del TMA. En este contexto, puede pues imaginarse la importancia que ha tenido el tratamiento de gasto preferencial dispensado a los gastos estructurales y a los gastos generados por las nuevas políticas. Por primera vez, el Parlamento Europeo vio abierto un espacio de libertad inédito hasta ese preciso momento⁴⁰⁶. Éste pasó a disponer de una gran amplitud de decisión respecto del reparto de los créditos y de una facultad de apreciación por debajo de los límites establecidos por las Perspectivas Financieras, pero, superior al margen de maniobra que le reconocía el artículo 203 del Tratado

⁴⁰⁴ Vide el párrafo 2º del apartado 8 del Acuerdo Interinstitucional de 29 de junio de 1988 (*supra* nota 351, p. 33).

⁴⁰⁵ En concreto, el Consejo y el Parlamento Europeo acordaron aceptar para los ejercicios 1988-1992 la sincronización de las tasas de aumento anual de los GNO con el tope de los límites máximos de las Perspectivas Financieras. Esta circunstancia permitía al Parlamento Europeo incrementar el volumen de los GNO hasta un límite compatible con los límites máximos de las Perspectivas Financieras. Este compromiso iba más allá del mero respeto de los límites máximos, ya que, aún con el recelo del Consejo, convertía a estos GNO en verdaderos objetivos de gasto. El alcance era todavía mayor si se tiene el respaldo obtenido gracias a los resultados altamente positivos de la acción estructural iniciada por el AUE y favorecida por una coyuntura muy propicia. Así, lo puso de relieve la Comisión en su informe sobre el sistema de recursos propios presentado el 10 de marzo de 1992 (Doc. COM (92) 81 final, 10 de marzo de 1992).

Con todo y con esto, en un principio, esta distinción entre gastos privilegiados y gastos no privilegiados no agradó al Parlamento Europeo por entender que, fruto de esta distinción, los gastos privilegiados implicaban un gasto mínimo y los gastos no privilegiados no podían superar el tope señalado por el TMA. El Parlamento Europeo se resistía a la imposición de cualquier tipo de límite sobre los GNO. No deseaba siquiera tener que esperar alcanzar un acuerdo con el Consejo, que haría siempre una interpretación restringida de los GNO. Vide TIMMANN, H.J. (1989), “La procédure budgétaire pour l'exercice 1989 et la première application de l'accord interinstitutionnel”, R.M.C. 326, 235-242, *praesertim* p. 241.

⁴⁰⁶ Téngase en cuenta que este tipo de gastos pertenecen a la categoría de GNO.

CEE. Indirectamente, gracias a la aplicación de las Perspectivas Financieras, el Parlamento logró decidir también sobre el nivel de los recursos comunitarios.

Este Acuerdo Interinstitucional de 1988 fue además particularmente beneficioso para el desarrollo normal del procedimiento presupuestario durante todo el quinquenio 1988-1992. Se creó un clima de paz, fuertemente favorecido por un contexto económico saludable en el que también había sido decisivo la abrumadora disminución de los gastos agrícolas.

2. El Acuerdo Interinstitucional de 29 de octubre de 1993

Como en su informe de 10 de marzo de 1992 ⁴⁰⁷ la Comisión había arrojado un balance globalmente positivo sobre el funcionamiento del Acuerdo Interinstitucional de 1988, su evaluación resultó ser suficientemente alentadora como para proponer su renovación y mejora. Entre otras, la Comisión señaló las siguientes razones justificadoras de dicha renovación. A lo largo del lustro 1988-1992, la Comunidad había contado con recursos financieros suficientes para realizar sus tareas, la progresión del gasto había podido ser controlada, y se había logrado reservar convenientemente un volumen de fondos suficientes para los GNO dedicados a la política de estructuras. Además, las Perspectivas Financieras habían podido obligar a organizar la vida presupuestaria en torno a un cuadro financiero que mejoraba sustancialmente el procedimiento presupuestario anual y así, obligar periódicamente a las instituciones a reflexionar, de forma conjunta y coordinada, sobre las grandes prioridades de la acción presupuestaria de la Comunidad. Esta experiencia debía pues servir para corregir los defectos del anterior esquema ⁴⁰⁸ e introducir aquellas mejoras que permitieran cumplir con los objetivos del nuevo Tratado de Maastricht adoptado en 1992.

⁴⁰⁷ Vide el informe presentado por la Comisión para la puesta en marcha del Acuerdo Interinstitucional de 29 de junio de 1988 sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario, Doc. COM (92) 82 final, 10 de marzo de 1992.

⁴⁰⁸ Así, por ejemplo, había que reorganizar el tema de la revisión de las Perspectivas Financieras que se revelaba larga y complicada. En varias ocasiones, había existido una concomitancia entre la finalización del procedimiento de revisión de las previsiones financieras y la del procedimiento presupuestario potencialmente muy perjudicial. Vide el "Informe sobre Acuerdo Interinstitucional de 29 de junio de 1988", *ibidem*, pp. 6, 8 y siguientes.

También era necesario ampliar el margen de fondos disponibles para hacer frente a los gastos imprevistos, tema que mantuvo enfrentados al Consejo y al Parlamento Europeo. Además, ya entonces, para permitir una adaptación rápida del Presupuesto a circunstancias excepcionales o imprevistas, la Comisión propuso la creación de dos reservas para eventuales gastos surgidos en el ámbito de las acciones exteriores y como garantía de las operaciones de préstamos-empréstitos.

Vide el informe sobre Acuerdo Interinstitucional de 29 de junio de 1988, *ibidem*, pp. 11 y siguientes.

El nuevo Acuerdo Interinstitucional fue adoptado prácticamente un año después de la aprobación por el Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1992 de las Perspectivas Financieras aplicables para los años 1993 a 1999. Las grandes prioridades políticas adoptadas para este período fueron la Cohesión Económica y Social (que iba a aumentar un 75% respecto a la situación anterior), las iniciativas exteriores (que debía incluir la nueva PESC y los aspectos externos de ciertas políticas internas) y el refuerzo de áreas de influencia comunitaria tales como la investigación, que debía lograr mayor competitividad par la industria europea, las redes transeuropeas y en ciertos sectores como la educación, la cultura, etc. El Acuerdo Interinstitucional de aplicación fue firmado el 29 de octubre de 1993 y permaneció en vigor hasta el 31 de diciembre de 1999. En líneas generales, este nuevo Acuerdo conservó buena parte de las reglas aplicadas en el marco anterior. Así, los gastos agrícolas siguieron subordinados a una férrea disciplina presupuestaria mientras que los gastos destinados a la acción estructural, a las políticas internas y a la acción exterior conocieron una progresión de crecimiento sustancial y un trato diferenciado. De esta manera, los GNO siguieron siendo mimados y la regla del TMA del Tratado fue de nuevo neutralizada. Todo ello, bien a pesar de que, en el nuevo Acuerdo Interinstitucional de 1993, las instituciones convinieron conceder al conjunto de las rúbricas 2 y 3 de las Perspectivas Financieras la categoría de GNO.

Asimismo, con este Acuerdo Interinstitucional de 1993, los actores del procedimiento presupuestario se reafirmaron en su deseo de fortalecer la disciplina presupuestaria, aunque posteriormente en la práctica, en los primeros años de aplicación del Acuerdo, se enfrentaron a un contexto económico menos favorable que entre 1988 y 1992. La situación llegó a complicar un poco a pesar de las instituciones comunitarias se habían comprometido a dejar para cada año un margen de maniobra disponible por debajo de los límites de las Perspectivas Financieras mayor. Se creía de esta forma poder evitar las revisiones de las Perspectivas Financieras. El margen de maniobra para los gastos sobrevenidos había pasado del anterior 0,01% del PNB a un nuevo 0,03% del PNB ⁴⁰⁹.

Con todo, una de las máximas innovaciones del Acuerdo Interinstitucional de 1993 para el desarrollo del procedimiento presupuestario fue la introducción de dos nuevas fases procedimentales incardinadas en el propio procedimiento presupuestario anual. Se estableció un procedimiento para la movilización de las

⁴⁰⁹ En caso de agotamiento de este margen, se juzgó oportuno establecer un margen de maniobra suplementario, situado por debajo del nivel de gastos consignado en las Perspectivas Financieras. Esta opción era preferible a dejar el tema a expensas de una negociación arbitral ulterior sobre créditos presupuestarios ya votados.

reservas incluidas en la rúbrica 6 de las Perspectivas Financieras ⁴¹⁰, y otro, aplicable de forma general al conjunto de los gastos del Presupuesto. El segundo de estos procedimientos era, como señala el propio Acuerdo Interinstitucional de 1993 ⁴¹¹, un procedimiento de colaboración interinstitucional *ad hoc* que podía iniciarse mientras la Comisión estuviera preparando el Anteproyecto de Presupuesto. Podrá verse más adelante, la benefactora incidencia que este nuevo “triálogo” ha traído al Parlamento Europeo ⁴¹².

3. *El Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999*

El Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999 ⁴¹³ constituye la nueva cobertura jurídica de las Perspectivas Financieras actualmente en vigor desde el 1 de enero de 1999. Dichas Perspectivas Financieras fueron acordadas en Berlín el 24 y 25 de marzo de 1999 ⁴¹⁴, después de unas largas negociaciones ⁴¹⁵ iniciadas en Madrid en diciembre de 1995 ⁴¹⁶. A diferencia de su antecesor, este Acuerdo Interinstitucional va a disponer de un período de vigencia más largo; cubrirá el septenio 2000 a 2006 ⁴¹⁷. Este Acuerdo ordena, clarifica, actualiza y corrige las

⁴¹⁰ *Vide supra* el capítulo 1, epígrafe III.B.1 dedicado a las nuevas Perspectivas Financieras para los años 2000 a 2006

⁴¹¹ *Vide* el apartado 4 del apartado 16 del Acuerdo Interinstitucional de 29 de octubre de 1993 y el anexo II, *supra* nota 351, pp. 3 y 7.

⁴¹² *Vide infra* el capítulo 2, epígrafe III.B.1.e) sobre la concertación *ad hoc* y el balance de su funcionamiento *infra* en el capítulo 4, epígrafe I.A.2 relativo a la efectividad de la colaboración interinstitucional.

⁴¹³ *Vide* el Acuerdo Interinstitucional, de 6 de mayo de 1999, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la disciplina del Presupuesto y la mejora del procedimiento presupuestario, D.O.C.E. C 172, de 18 de junio de 1999, pp. 1-23 (*vide supra* nota 351).

⁴¹⁴ *Vide* las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Berlín de 24 y 25 de marzo, Bol.U.E. 3 1999, punto I, apartados 3-76.

⁴¹⁵ La razón de esta complejidad se halla en las preocupaciones a las que se han enfrentado sus negociadores, a saber, la estabilización los gastos comunitarios, la reducción de las cargas netas de algunos socios y la búsqueda de un punto de equilibrio en relación con las competencias de los dos titulares de la autoridad presupuestaria. *Vide* BACHE J. P. (1999), “Agenda 2000: les enjeux et les résultats de la négociation sur le cadre financier pour la période 2000-2006”, R.M.C. 429, 372-379, *praesertim* p. 373.

⁴¹⁶ *Vide* las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Madrid de 15 y 16 de diciembre, Bol.U.E. 12 1996, punto I.

⁴¹⁷ El Consejo Europeo reunido en Berlín explicó que la utilidad del actual marco financiero y el Acuerdo Interinstitucional a la hora de preservar el desarrollo normal y sin sobresaltos del procedimiento presupuestario anual. En la misma línea que el anterior, se trata de “garanti[zar] una disciplina presupuestaria rigurosa, manteniendo al mismo tiempo el equilibrio global de poderes entre las instituciones y delimitando claramente el gasto relacionado con la preadhesión y las adhesiones y

imperfecciones legadas por un heterogéneo cuadro integrado hasta hace muy poco por numerosos Acuerdos y Declaraciones Interinstitucionales globales o parciales que funcionaron separada y simultáneamente en los últimos años. El punto 7 del Acuerdo Interinstitucional ⁴¹⁸ es muy explícito al aceptar subrogarse permanentemente en la posición de los anteriores cinco textos: 1.- la Declaración común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, de 30 de junio de 1982, relativas a diferentes medidas dirigidas a garantizar un mejor desarrollo del procedimiento presupuestario ⁴¹⁹; 2.- el Acuerdo Interinstitucional, de 29 de octubre de 1993, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la disciplina presupuestaria y de mejora del procedimiento presupuestario para el periodo 1993-1999 ⁴²⁰; 3.- la Declaración Interinstitucional, de 6 de marzo de 1995, del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión relativa a inserción de disposiciones financieras entre los actos legislativos ⁴²¹; 4.- la Declaración común, de 12 de diciembre de 1996, relativa a la mejora de la información de la autoridad presupuestaria sobre los Acuerdos Interinstitucionales pesqueros ⁴²² y; 5.- el Acuerdo Interinstitucional, de 13 de octubre de 1998, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre las bases legales y la ejecución del Presupuesto ⁴²³.

En la medida en que este Acuerdo Interinstitucional incorpora todo el acervo presupuestario anterior y trata de superar algunos potenciales conflictos interinstitucionales, puede verse en él una actualización mejorada del procedimiento presupuestario y de la colaboración interinstitucional. Estas mejoras del procedimiento presupuestario se han logrado gracias a una reglamentación jurídica más sistematizada y estructurada de los puntos más controvertidos del desarrollo del procedimiento presupuestario. De ahí, que la parte II del Acuerdo dedique sus disposiciones para regular: el establecimiento del Presupuesto (punto B), la clasificación de los gastos (punto C), el establecimiento y modificación del TMA a la falta de Perspectivas Financieras (punto D), a la inscripción de las disposiciones financieras en los actos legislativos (punto E), a la cuestión de los fundamentos jurídicos (punto F), al tratamiento de los gastos relativos a los

las adhesiones durante todo el período que abarquen las Perspectivas Financieras”. *Vide* las conclusiones del Consejo Europeo de Berlín de 24 y 25 de marzo, *ibídem*, apartado 17.

⁴¹⁸ *Vide* el apartado 7 del Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999, *ibídem*, p. 1.

⁴¹⁹ *Vide* J.O.C.E. C 194, 28 juillet 1982, pp. 1-38, *supra* nota 336.

⁴²⁰ *Vide* D.O.C.E. L 315, de 22 de noviembre de 1993, p. 1-10, Bull.CE 10 1993, p. 102, *supra* nota 351.

⁴²¹ *Vide* D.O.C.E. C 102, de 4 de abril de 1994, p. 4, *supra* nota 352.

⁴²² *Vide* D.O.C.E. C 20, de 20 de enero de 1997, p. 109, *supra* nota 352.

⁴²³ *Vide* D.O.C.E. C 344, de 12 de noviembre de 1998, pp. 1-4, *supra* nota 352.

Acuerdos Interinstitucionales de pesca (punto G y anexo VI) y a la financiación de la Política Exterior y de Seguridad Común (punto H).

Siguiendo las sugerencias de la Comisión ⁴²⁴, el nuevo Acuerdo Interinstitucional ha incidido sobre todo en tres puntos fundamentales. En primer lugar, el Acuerdo Interinstitucional ha incluido como anexo ⁴²⁵ una reclasificación de las líneas presupuestarias existentes y ha introducido unos criterios de clasificación nuevos para las líneas presupuestarias previa concertación entre los titulares de la autoridad presupuestaria. En segundo lugar, el nuevo Acuerdo de 1999 ha agilizado las disposiciones de la anterior Declaración común del 6 de marzo de 1995 relativa a la inserción de disposiciones financieras en los actos legislativos ⁴²⁶, concediendo un margen de maniobra mayor a la autoridad presupuestaria en el contexto del nuevo procedimiento de codecisión simplificado por el Tratado de Amsterdam. En tercer y último lugar, el mismo Acuerdo Interinstitucional ha aclarado el espinoso asunto de las bases legales. Para ello, se ha llegado incluso a incorporar como anexo ⁴²⁷ un listado de artículos de los Tratados de Roma que atribuyen directamente a la Comisión competencias de ejecución que no requieren base jurídica.

Al igual que el anterior Acuerdo Interinstitucional de 1993, las nuevas modalidades de colaboración interinstitucional del Acuerdo de 1999 han sido formuladas en el anexo III del mismo Acuerdo ⁴²⁸ como parte integrante de éste. Además, como gran innovación, se ha formalizado la práctica constatada recientemente en materia de concertación, no ya centrada exclusivamente en los GO, sino generalizándola al conjunto de los gastos. Se espera que este procedimiento de concertación renovado fortalezca la intensidad de los intercambios de puntos de vistas entre las instituciones sobre las prioridades presupuestarias y sobre la determinación, no sólo de los GO, sino también de los GNO. La estructura y organización del nuevo “triálogo” se mantiene aproximadamente con las mismas pautas del Acuerdo Interinstitucional de 1993. Prácticamente, se mejora el procedimiento de concertación estableciendo plazos perentorios.

⁴²⁴ Vide el informe presentado por la Comisión de aplicación del Acuerdo Interinstitucional de 29 de octubre de 1993 sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario. Propuestas con vistas a su renovación, Doc. COM (98) 165 final, de 18 de marzo de 1998.

⁴²⁵ Vide el anexo IV del Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999, *supra* nota 351, pp. 18-19.

⁴²⁶ Vide *supra* nota 352.

⁴²⁷ Vide el anexo V del Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999, *supra* nota 351, p. 19.

⁴²⁸ Vide el anexo III del Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999, *ibídem*, p. 16-17.

Como indica el propio anexo III, el objetivo de esta nueva concertación renovada consiste en “proseguir el debate sobre la evolución global de los gastos, y en este contexto, sobre las grandes orientaciones que deban tenerse en cuenta para el Presupuesto del ejercicio siguiente a la luz del Anteproyecto de Presupuesto de la Comisión”. Esta concertación también tiende a lograr que los dos titulares de la autoridad presupuestaria concierten sus posturas respecto de la fijación de los importes de GO y de los GNO y sobre cualquier otra consideración que pueda mejorar efectivamente el procedimiento presupuestario anual.

Con el nuevo Acuerdo Interinstitucional, la posición del Parlamento Europeo se ha fortalecido ya que, por primera vez, el Parlamento Europeo va a poder negociar, al mismo nivel que el Consejo, desde la fase de preparación del Anteproyecto de Presupuesto, no sólo los importes y las cuestiones vinculadas con los GNO, sino también las cuestiones relacionadas con los GO. Ello supone que el Parlamento Europeo ya dispone de una oportunidad excepcional —no contemplada en los Tratados— para acordar de antemano con el Consejo y con la Comisión el rumbo integral de la política comunitaria del año siguiente. Que duda cabe el que la nueva concertación no puede ser más que una ventaja para el Parlamento Europeo. Según los puntos 5 y 6 del anexo III del nuevo Acuerdo Interinstitucional, el procedimiento de concertación responde a las pautas siguientes:

“(…)

5. Se convocará una nueva reunión de diálogo a tres bandas antes de la primera lectura del Parlamento Europeo para permitir a las instituciones identificar los programas sobre los que debe centrarse la futura concertación con el fin de llegar a un acuerdo sobre su dotación. Durante dicho diálogo a tres bandas, las instituciones procederán a un intercambio de pareceres sobre el estado de ejecución del Presupuesto en curso con vistas al debate sobre la transferencia global o de un eventual Presupuesto Rectificativo y Suplementario.

6. Tras la primera lectura del Presupuesto por cada una de las dos ramas de la autoridad presupuestaria, las instituciones proseguirán la concertación con el fin de llegar a un acuerdo, tanto sobre los gastos no obligatorios como sobre los gastos obligatorios, y en particular, para entablar un debate sobre la nota de rectificación ad hoc contemplada en el punto 2.

(…)”

Dada la corta vida de este nuevo Acuerdo Interinstitucional, resulta inoportuno y aventurado extraer conclusiones que caerían de lleno en el terreno de la especulación. Esto, unido al hecho de que el nuevo Acuerdo Interinstitucional sobre todo cristaliza y absorbe casi todo el acervo presupuestario anterior, va a obligar a hacer un análisis del desarrollo del procedimiento presupuestario anual centrado fundamentalmente en la experiencia aportada recientemente por la vigencia del Acuerdo Interinstitucional de 1993, no sin dejar de mencionar las

novedades aportadas por el Acuerdo Interinstitucional de 1999.

III. EL DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO PRESUPUESTARIO COMUNITARIO

El artículo 272 del Tratado CE y sus homólogos, el artículo 78 del Tratado CECA y el artículo 177 del Tratado CEEA/Euratom, describen el desarrollo de las etapas que atraviesa anualmente cada procedimiento presupuestario. En estos preceptos, se define asimismo la distribución de competencias entre sus máximos artífices: los dos titulares de la autoridad presupuestaria (Parlamento Europeo y Consejo), de un lado, y la Comisión, de otro lado. Este marco jurídico de base lo completa una nutrida gama de textos normativos debido a que, además del Reglamento Financiero y sus sucesivas modificaciones ⁴²⁹, se han aplicado las decisiones surgidas de los acuerdos políticos alcanzados por el Consejo Europeo de Bruselas de 1988 (cuyas Perspectivas Financieras cubrieron el quinquenio 1988 a 1993), de Edimburgo de 1992 (cuyas Perspectivas Financieras cubrieron el quinquenio 1993 y 1999) y de Berlín de marzo de 1999 (cuyas decisiones va a cubrir el período comprendido entre el año 2000 y el año 2006).

El ejercicio presupuestario de 1995 fue el primero en desarrollarse en el marco de la plena aplicación de las normas del Acuerdo Interinstitucional adoptado el 29 de octubre de 1993, justo en el momento en que estaba en plena efervescencia la perspectiva de una cuarta ampliación de las Comunidades Europeas ⁴³⁰. Previamente, durante el año 1993, ya había empezado a experimentarse el clima de rigor presupuestario acordado en Edimburgo ⁴³¹. Respecto del ejercicio

⁴²⁹ *Vide supra* nota 345.

⁴³⁰ Casi simultáneamente, se estuvo discutiendo la incorporación a la Unión Europea de Finlandia, Austria, Noruega y Suecia. Como respuesta a las previsiones del Acuerdo Interinstitucional y para acoger las reivindicaciones del Parlamento Europeo, la Comisión presentó sus propuestas de revisión de la Perspectivas Financieras y aumentó los recursos propios el 4 de octubre de 1994 (*vide Doc. COM* (94) 398 final, de 4 de octubre de 1994, pp. 1-40) con una triple orientación: 1. La Comisión propuso aumentar la directriz agrícola en un 74% del aumento en porcentaje del PNB y evaluar pormenorizadamente las necesidades para las demás categorías de gastos. 2. Sugirió el fortalecimiento de algunas acciones relacionadas con ciertas políticas internas y con ciertas acciones exteriores. 3. Y apostó por la restauración y el aumento del margen de gastos disponibles para hacer frente a las variaciones coyunturales de los recursos y a los gastos imprevistos.

⁴³¹ Esta circunstancia estuvo en buena parte provocada por un primer periodo de recesión económica, un clima ciertamente desfavorable.

En la actualidad, este rigor presupuestario, sigue siendo la tónica dominante. Y ello, pese a que su origen se remonta al momento en que hubo que hacer frente a los retos de la cuarta ampliación y a las obligaciones impuestas por la convergencia económica y presupuestaria necesaria para el paso a la

presupuestario 2000, en parte, ha estado regido por las viejas normas del Acuerdo Interinstitucional de 29 de octubre de 1993, y en parte, también se han aplicado las normas del nuevo Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999, no sin ciertas dificultades.

Jurídicamente, son dos los momentos cruciales del procedimiento presupuestario: la adopción del Proyecto de Presupuesto por el Consejo y la aprobación del Presupuesto; debido a que, si bien de un lado, la adopción del Presupuesto abre formal y oficialmente el procedimiento presupuestario anual, de otro lado, la aprobación del Presupuesto por el Parlamento Europeo en segunda lectura clausura dicho procedimiento. Ello no significa que la confección del Anteproyecto de Presupuesto por parte de la Comisión carezca de importancia. Al contrario, pese a que esta fase del procedimiento presupuestario previa a la apertura del procedimiento difiere con mucho de las propuestas legislativas propias de la Comisión ⁴³², destaca por ser el punto de referencia obligado para todos los agentes implicados dentro y a lo largo del procedimiento presupuestario anual. De hecho, en una mayoría de casos, son las negociaciones que llevan a cabo las instituciones en esta fase procedimental las que permiten evitar y abortan disputas interinstitucionales. Así, al menos lo ha puesto de manifiesto la experiencia práctica de los últimos veinte años.

A. Cuestiones generales

1. *El calendario programático*

En el pasado, la rigidez del calendario establecido en el artículo 272 del Tratado CE fue la causa de inagotables dificultades y provocó, desde simples y meros retrasos hasta la imposible aprobación del Presupuesto antes del comienzo del ejercicio presupuestario ⁴³³. Para paliar esta situación, desde 1976, existe un calendario programático que establecen de antemano las instituciones implicadas

tercera fase de realización de la Unión Económica y Monetaria. De esta forma, se trataba de imponer al Presupuesto comunitario un rigor presupuestario paralelo al rigor presupuestario existente a nivel nacional.

⁴³² Al respecto, por ejemplo, no es operativo el artículo que impide al Consejo modificar las propuestas de la Comisión si no se alcanza la unanimidad en el seno del Consejo. Si acaso, el Anteproyecto de Presupuesto podría aparecer como la expresión de un poder de iniciativa especial para el desarrollo de las políticas comunitarias circunscrito al ámbito presupuestario.

⁴³³ Esta imposible aprobación en tiempo real del Presupuesto se produjo en 1980 y en 1982. Llevó a la consiguiente apertura del régimen de las Doceavas Partes Provisionales.

en el procedimiento presupuestario ⁴³⁴. En la organización de este calendario programático, se tiene en cuenta la inactividad de las instituciones comunitarias del mes tradicional de vacaciones (agosto). Sólo así, se logra alargar el período de examen del Proyecto de Presupuesto al Parlamento Europeo en su primera lectura y duplicar los plazos de las segundas lecturas.

Salvo en 1979 en que no fue posible utilizarlo, el calendario programático ha mejorado sensiblemente el desarrollo del procedimiento presupuestario anual ya que ha alterado el calendario oficial sin modificar los Tratados ⁴³⁵. De hecho, su aplicación no supone, en modo alguno, una vulneración de las disposiciones porque se respetan los plazos impuestos por los Tratados. Ello determina que únicamente podría entenderse que se contraviene la legalidad y la regularidad presupuestaria vigente, si las instituciones fueran incapaces de respetar los plazos exigidos por los Tratados. Esto justamente es lo que ocurrió en 1988, con ocasión de la aprobación del Presupuesto de 1988 que llevó, incluso, a la interposición de sendos recursos jurisdiccionales de inactividad frente al Consejo: uno presentado por la Comisión, y otro, por el Parlamento Europeo ⁴³⁶.

Que duda cabe que el calendario programático ha contribuido decididamente para que el procedimiento presupuestario anual se desarrolle con normalidad, sin embargo también es una realidad palpable el que, desde 1994, es garantía para el buen desarrollo de dicho procedimiento y para el cumplimiento de los plazos del

⁴³⁴ Los plazos de este calendario son los siguientes.

1. Antes el 15 de junio la Comisión envía su Anteproyecto de Presupuesto.
2. Entre el 15 de junio y el 31 de julio, el Consejo, tras examinar el Anteproyecto de Presupuesto, aprueba el Proyecto de Presupuesto.
3. Entre septiembre y el fin del mes de octubre, el Parlamento Europeo examina por primera vez el Proyecto de Presupuesto. Eventualmente, el Parlamento Europeo presenta sus modificaciones a los GO o su propuestas de enmienda a los GNO.
4. Entre el final del mes de octubre y el término del mes de noviembre, el Consejo estudia en segunda lectura, y teniendo en cuenta las propuestas de modificación de los GO del Parlamento Europeo, fija su cuantía.
5. Finalmente, entre el final del mes de noviembre y mediados del mes de diciembre, el Parlamento Europeo, tras examinar las propuestas de modificación de los GNO sugeridas por el Consejo, establece con carácter definitivo los GNO, que precede la aprobación final del Presupuesto.

⁴³⁵ Véase comentario en STRASSER, D. (1977), "Le budget 1977. Bilan d'une procédure. Perspectives pour une nouvelle procédure. Perspectives pour une nouvelle année", *R.M.C.*, 205, 128-137, *praesertim* p. 130-131 y en ISAAC, G. (1977), "La renovation des institutions financières ...", *op. cit. supra* nota 353, pp. 766-767.

⁴³⁶ *Vide* la sentencia del TJCE de 12 de julio de 1988, as. 377/87, *Parlamento Europeo c. Consejo*, *Rec. 1988*, pp. 4017-4044 y sentencia del TJCE de 12 de julio de 1988, as. 383/88, *Comisión c. Consejo*, *Rec. 1988*, pp. 4051-4665.

calendario programático están siendo determinantes los buenos resultados que está arrojando el procedimiento de colaboración institucional *ad hoc* introducido por primera vez por el Acuerdo Interinstitucional de 29 de octubre de 1993⁴³⁷. Como este procedimiento está intercalado en el procedimiento presupuestario general pero no modifica los plazos del calendario oficial y del calendario programático, de dar sus frutos, impulsa efectivamente el diálogo institucional durante todo el proceso de elaboración y adopción del Presupuesto y evita eventuales retrasos o conflictos.

2. *De las Previsiones Plurianuales a las Perspectivas Financieras*

Tan pronto como se procedió a financiar los gastos comunitarios a través de recursos propios, se vio la necesidad de organizar los ingresos y los gastos para un plazo de tiempo superior a un año. De esta necesidad, surgieron las primeras Previsiones Plurianuales que fueron adoptadas a través de la Decisión 70/244⁴³⁸ de 21 de abril de 1970, junto a aquella otra, 70/243, que introdujo los primeros recursos propios⁴³⁹. Con el tiempo, estas previsiones fueron generalmente actualizadas por trienios. Al principio, este tipo de Previsiones Plurianuales no interesaron demasiado a las instituciones; se las consideraba meros cálculos estadísticos. Nadie se planteó ver en ellas el menor grado de obligatoriedad que ha caracterizado posteriormente a las Perspectivas Financieras. La situación cambió radicalmente a mediados de los ochenta, cuando al agotarse los recursos propios, hubo que dar una nueva orientación a la programación plurianual. Aunque de

⁴³⁷ *Vide infra* el epígrafe III.B.2.e) sobre la concertación *ad hoc* y en el capítulo 4, el epígrafe I.A.2 dedicado a la efectividad de la colaboración interinstitucional.

⁴³⁸ *Vide* la Decisión (CEE, Euratom) 70/244 del Consejo de 21 de abril de 1970, relativa a las previsiones financieras plurianuales, J.O.C.E L 94, del 28 de abril de 1970, pp. 23 y siguientes.

⁴³⁹ Para dar seguimiento a las Previsiones Plurianuales, el Consejo decidió encomendar a la Comisión, —previo dictamen del Comité de política presupuestaria—, la tarea de establecer cada año unas previsiones financieras referidas a los tres ejercicios siguientes. En ellas, se debían indicar las consecuencias financieras para la Comunidad de los reglamentos y las decisiones en vigor, así como de las propuestas presentadas por la Comisión al Consejo. Estas previsiones se desglosaron por categorías de gastos. Incluyeron asimismo un mecanismo de inspección a realizar por el Consejo.

A partir de las Previsiones Plurianuales, la Comisión se encargaba de adoptar, a comienzos de año, ciertas medidas preventivas en cuanto al volumen de los gastos y de los ingresos. Exigieron una tarea técnica anual de ajuste técnico de la programación a largo plazo que tomó como referencia toda una serie de datos macro-económicos, surgidos de una sospechosa elección política. *Vide* FONSECA MORILLO, F. (1986), “El ciclo presupuestario”. En: El Presupuesto de las Comunidades Europeas. Análisis jurídico, Madrid, ed. I.E.F, p. 451.

Dichas medidas de precaución económica eran remitidas a la autoridad presupuestaria en torno al mes de abril para un posterior examen por parte de los Ministros de Asuntos Exteriores y Finanzas de

forma indirecta, cabría ver en estas previsiones, la antesala de la implantación de las primeras Perspectivas Financieras de 1988, las cuales se convirtieron en el verdadero marco de referencia de disciplina presupuestaria interinstitucional. a este respecto, recuérdese que, solamente desde la reforma financiera de 1988, los gastos comunitarios se rigen por las llamadas Perspectivas Financieras, que figuran como anexo del Acuerdo Interinstitucional y rigen la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario del que son además parte integrante.

La mecánica de las Perspectivas Financieras se basa en el fortalecimiento de la disciplina presupuestaria como forma de contención de los gastos comunitarios ⁴⁴⁰ gracias a la determinación anticipada del volumen global de los ingresos ⁴⁴¹. Como la fijación del gasto es el único ámbito de poder que se reparte la autoridad presupuestaria, las Perspectivas Financieras están contribuyendo notablemente en el desarrollo armonioso del procedimiento presupuestario anual, sobre todo porque garantizan provisionalmente el equilibrio entre los ingresos y los gastos de la Comunidad. Ambos valores se calculan en términos totales y en términos relativos, según un porcentaje del PNB de la Comunidad. El cuadro financiero que forman las Perspectivas Financieras reproducen sobre todo el compromiso formal de las instituciones de respetar el crecimiento de los gastos. Para ello, limitan por partida doble determinadas categorías de gastos (que se desglosan en rúbricas) y los créditos de compromiso totales.

Las actuales Perspectivas Financieras incluyen hasta un total de siete rúbricas: la línea directriz agrícola (de gobierno de la PAC), las medidas

los Estados miembros.

⁴⁴⁰ Las estimaciones de los gastos dependen del tipo previsible de inflación; un dato difícilmente calculable, tanto por su naturaleza medio política-medio económica. Los gastos se fijan también dependiendo de la evolución de las exportaciones (que determinan el volumen de las devoluciones) y de la producción agrícola (que condiciona las previsiones de intervención). *Vide* STRASSER, D. (1993a), La Hacienda de Europa: el derecho presupuestario y financiero de las Comunidades Europeas, 7ª edición, Madrid, ed. I.E.F., pp. 211-212.

⁴⁴¹ En las Perspectivas Financieras, se fija una previsión de ingresos fundada en ciertas expectativas macro-económicas, tales como son: el tipo de crecimiento del producto de un porcentaje del IVA; ciertas estimaciones sobre el volumen de las devoluciones a la exportación y de las exacciones de la imputación del sector de agrícola, ambas dependientes del mercado mundial y; la evolución de los ingresos aduaneros que dependen de la liberalización de intercambios de la Comunidad y de sus importaciones. *Vide* STRASSER, D. (1993a), La Hacienda de Europa..., *ibidem*, p. 211.

Desde 1988, el techo de los ingresos contenidos en las Perspectivas Financieras se fijan sobre la base de un porcentaje del PNB de la Comunidad. Se trata de un límite decidido por el Consejo en la decisión sobre recursos propios. *Vide* la Decisión (CE, Euratom) 94/728 del Consejo de 31 de octubre de 1994 sobre el sistema de recursos propios de la Comunidad Europea, D.O.C.E. L 293, de 12 de noviembre de 1994, p. 9-13.

estructurales (descompuestas en dos subrúbricas: los fondos estructurales y el Fondo de Cohesión); las políticas internas, las medidas exteriores, los gastos de administración, las reservas (divididas en tres subrúbricas: reserva monetaria, reserva para las ayudas de urgencia y reserva para garantías de préstamos) y las ayudas de preadhesión ⁴⁴². Por motivos de equilibrio, es importante que el contenido de cada rúbrica sea homogéneo e independiente. Por eso, en cada rúbrica, la cuantía establecida en créditos de compromiso representa un límite anual de los gastos que varía de una rúbrica a otra. El límite máximo de los créditos de compromiso es establecido por la Comisión tomando como referencia la evolución del PNB de la Comunidad. De esta forma, se comprueba la compatibilidad de los gastos de la Comunidad con el límite de los recursos propios, esto es, con el nivel de los ingresos disponibles. El límite de estos ingresos es taxativo. No puede ser sobrepasado, si bien como medida de prevención, se ha incluido un “margen de gastos para imprevistos”. Este margen permite revisar las Perspectivas Financieras en caso necesario si surgiesen eventualidades. El margen de maniobra favorece también la asunción de las consecuencias derivadas de un crecimiento económico.

B. La elaboración y adopción del Anteproyecto de Presupuesto

La elaboración y adopción del Anteproyecto de Presupuesto es la fase previa a la apertura oficial del procedimiento presupuestario. Esta fase preparatoria ha adquirido con el tiempo una nueva configuración y una importancia creciente. Esta nueva configuración de la fase de preparación del Anteproyecto de Presupuesto apareció a raíz de la introducción progresiva de los procedimientos de concertación protagonizados principalmente por la autoridad presupuestaria ya que a la Comisión siempre se le solía conceder la posición de arbitro. La asignación de esta función obedecía, en gran medida, a su situación, más bien neutral y poco sospechosa, porque siempre ha sido el máximo garante de la legalidad y del interés

⁴⁴² Esta última rúbrica constituye un nuevo tipo de intervención financiera comunitaria vinculada al proceso de ampliación abierto a la incorporación de los países del Este europeo, Chipre y Malta. Esta “ayuda a la pre-adhesión” fue decidida por el Consejo Europeo de Luxemburgo (*vide* las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Luxemburgo de 12 y 13 de diciembre, Bol.UE 12 1997, punto I, apartados 1 a 36). Está pensada principalmente para familiarizar a los candidatos a la adhesión con la mecánica y las prácticas comunitarias y así, prepararlos para adoptar e integrar el acervo comunitario. *Vide infra in extenso* el capítulo 4, epígrafe III.B dedicado a las repercusiones presupuestarias de la ampliación al Este.

En las anteriores Perspectivas Financieras, vigentes entre 1993 y 1999, la séptima rúbrica estuvo destinada a satisfacer ciertas compensaciones, temporales y decrecientes. Se constituyeron para ayudar a los últimos socios de la Unión Europea (Finlandia, Austria y Suecia) a adaptarse al acervo comunitario.

general comunitario. Dichas funciones también han derivado de la exclusiva responsabilidad otorgada por los Tratados respecto de la dirección y organización del procedimiento interno para la preparación del Anteproyecto de Presupuesto.

En todo caso, en esta fase del ciclo presupuestario, la Comisión está obligada sobre todo a asociarse estrechamente con el resto de las instituciones y con un buen número de órganos. Se impone por tanto un clima de gran respeto sobre todo porque todas las instituciones comunitarias y algunos de sus órganos disfrutaban de plena capacidad de auto-organización financiera ⁴⁴³. La elaboración del Anteproyecto de Presupuesto comporta de todas las maneras una tarea de naturaleza sobre todo técnica, compleja y heterogénea, que requiere los servicios de la Dirección General de Presupuestos. Al respecto, téngase en cuenta que suelen ser los servicios de la Dirección General de Presupuestos de la Comisión quienes se encargan de tramitar las solicitudes de las diferentes Direcciones Generales y servicios, someten al arbitraje de la Comisión los problemas no resueltos a nivel inferior y confeccionan los documentos que conforman ulteriormente el Anteproyecto de Presupuesto.

1. *El marco jurídico*

La realización del Anteproyecto de Presupuesto se rige principalmente por lo dispuesto en los apartados 2 y 3 del artículo 272 del Tratado CE y sus homólogos en el Tratado CECA y en el Tratado CEEA/Euratom (los artículos 78 y 177). Estas normas se complementan con determinadas cuestiones reguladas por el Acuerdo Interinstitucional de 29 de octubre de 1993 vigente hasta el 31 de diciembre de 1999 y el nuevo Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999 desde el 1 de enero del año 2000. En un plano inmediatamente inferior, se sitúan las normas de Derecho derivado, a saber: las disposiciones del Reglamento Financiero expresamente referidas al Anteproyecto de Presupuesto (artículo 12 a 15), los preceptos que disciplinan la facultad de auto-gestión financiera de todas las instituciones y de determinados órganos comunitarios. Ello da lugar a que, por ejemplo, en lo que concierne al Parlamento Europeo, sean aplicables las reglas, recogidas en el anexo IV. Éstas aluden a la actuación de la Mesa del Parlamento Europeo (formada por el presidente del Parlamento Europeo y sus vicepresidentes ⁴⁴⁴) y de la Comisión de Presupuestos.

⁴⁴³ *Vide* el apartado 2 del artículo 272 del Tratado CE.

⁴⁴⁴ Aunque de conformidad con el apartado 2 del artículo 22 del RIPE, las tareas de la Mesa se refieren principalmente a “los asuntos económicos, de organización y administrativos que afecten a los diputados, a la organización interna del Parlamento, a su secretaría y a sus órganos”; también se

2. *El desarrollo procedimental*

a) **La determinación del marco financiero**

Según los Tratados constitutivos y las disposiciones de Derecho derivado de naturaleza presupuestaria, antes de establecer el Anteproyecto de Presupuesto es necesario contar de antemano con determinados parámetros macro-económicos. De hecho, sólo cuando se conoce la evolución del PNB y la fijación los precios en el territorio de la Unión, la Comisión puede establecer, a ciencia cierta, los dos elementos básicos sobre los que gira el procedimiento presupuestario comunitario: el Tipo Máximo de Aumento de los GNO (TMA) y los límites anuales de gastos y de los ingresos actualizados.

i. *La actualización de las Perspectivas Financieras*

Al comienzo de cada año, para asegurar la estabilidad anual del procedimiento presupuestario, de conformidad con el Acuerdo Interinstitucional ⁴⁴⁵, la Comisión realiza los cálculos necesarios para adecuar a la realidad los datos económicos consignados en el cuadro de las Perspectivas Financieras.

Los ajustes técnicos de las Perspectivas Financieras.— La Comisión comienza practicando sobre las Perspectivas Financieras los llamados “ajustes técnicos” , los cuales obedecen a un doble objetivo. De un lado, como las Perspectivas Financieras se expresan siempre a precios constantes, requieren ser ajustadas anualmente a la evolución de la inflación. Además, por el otro lado, debido a que la rúbrica de las Perspectivas Financieras dedicada a la directriz agrícola se fija sobre la base del PNB comunitario, necesita de una revisión anual.

Para efectuar los ajustes técnicos, la Comisión recurre a las últimas previsiones macro-económicas disponibles derivadas de la evolución del PNB y el nivel de precios en la Unión. Por razones prácticas, la Comisión recurre a datos económicos correspondientes a los dos años anteriores. Procedimentalmente, es la Comisión la que propone a la autoridad presupuestaria los ajustes técnicos oportunos; ello a pesar de que es la propia autoridad presupuestaria la que decide en última instancia sobre dichos ajustes.

Normalmente, estos ajustes se calculan en función del ritmo de ejecución de

encarga de establecer “el Anteproyecto de Estado de Previsiones del Parlamento” (apartado 6).

⁴⁴⁵ *Vide* el apartado 15 del Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999, *supra* nota 351.

los gastos ya efectuados ⁴⁴⁶. De ahí que, habitualmente, afecten sobre todo al cálculo de la línea directriz agrícola puesto que ésta señala el límite máximo utilizable para la rúbrica 1. Ello no descarta la posibilidad de que, a menudo, los ajustes técnicos también puedan suponer una reevaluación de los límites máximos de las restantes rúbricas y subrúbricas, y de los límites máximos globales de los créditos para compromisos y para pagos, con excepción de la reserva monetaria.

Un ejemplo relativamente reciente de estos ajustes técnicos fue el se realizó el 28 de febrero de 1997 en relación con el ejercicio presupuestario de 1998 ⁴⁴⁷. En aquella ocasión, la Comisión empezó readaptando las Perspectivas Financieras a las condiciones de ejecución para transferir las dotaciones de las acciones estructurales no utilizadas en 1996 al año 1999. Más tarde, para mantener los esfuerzos de austeridad realizado para ese ejercicio presupuestario, el 23 de abril la Comisión completó su propuesta pidiendo la reducción del límite de los créditos para compromisos y de los créditos para pagos en casi la mitad del importe de las transferencias para 1998, acordadas en 1996. A día siguiente, el Consejo y el Parlamento Europeo alcanzaron un acuerdo final sobre la propuesta de la Comisión ⁴⁴⁸.

La adaptación de las Perspectivas Financieras a las condiciones de ejecución.— Además de los ajustes técnicos de las Perspectivas Financieras, solamente en el caso de que el nivel de ingresos lo permita, la Comisión puede proponer a la autoridad presupuestaria que adapte las Perspectivas Financieras a las condiciones de ejecución. Dicha adaptación se logra tras la celebración del primer diálogo a tres bandas entre las instituciones comunitarias correspondientes (Comisión-Consejo-Parlamento) a instancias de una propuesta inicial de la Comisión. Dicha propuesta sólo puede ser modificada previo común de los titulares de la autoridad presupuestaria ⁴⁴⁹ no más tarde del 1 de mayo del ejercicio n-1.

⁴⁴⁶ En relación con los gastos sobrevenidos, esto es, los gastos difícilmente previsibles en momento del establecimiento de las Perspectivas Financieras, la Comisión puede proponer a la autoridad presupuestaria su revisión que, sin embargo, quedará desvinculada del procedimiento presupuestario del ejercicio correspondiente.

⁴⁴⁷ Por ejemplo, durante el ejercicio 1998, el ajuste técnico fue realizado el 28 de febrero de 1997. *Vide* la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el ajuste técnico para 1998, Bol.UE 1/2 1997, punto 1.5.1.

⁴⁴⁸ *Vide* D.O.C.E. C 150, de 19 de mayo de 1997.

⁴⁴⁹ V. gr. la resolución del Parlamento Europeo de 27 de abril de 1998 sobre la Decisión de adaptación de las Perspectivas Financieras a las condiciones de ejecución y la Decisión adaptación de las Perspectivas Financieras a las condiciones de ejecución, D.O.C.E. C 138, de 4 de abril 1998. Esta adaptación de las Perspectivas Financieras dio lugar a aumento de los límites máximos correspondientes a las subrúbricas “Fondos Estructurales” y “Fondo de Cohesión” en créditos de

El objetivo básico de estas adaptaciones de las Perspectivas Financieras consiste en adecuar los créditos para pagos disponibles para garantizar una evolución ordenada de los compromisos asumidos. Esta adaptación puede servir incluso para autorizar para años posteriores las dotaciones no utilizadas en el ejercicio precedente. Ahora bien, solamente se admite la solicitud de las Perspectivas Financieras a las condiciones de ejecución en las dos hipótesis descritas a continuación.

En primer lugar, como las Perspectivas Financieras se establecen sobre la base de una estimación entre créditos para pagos y créditos de compromiso, una equivocación en estas previsiones pueden desajustar los límites ⁴⁵⁰. En esta situación, la adaptación de las Perspectivas Financieras resultaría imprescindible ya que sólo así, se podría asegurar la existencia de medios financieros suficientes que hicieran frente a los pagos en los años siguientes.

Un segundo supuesto hipotético se produciría, por ejemplo, respecto de la rúbrica 2 de las Perspectivas Financieras (acciones estructurales) porque figura entre los gastos comunitarios priorizados. Si las dotaciones de esta rúbrica no fueran plenamente utilizadas durante un ejercicio presupuestario determinado, entonces, si se cuenta con la propuesta de la Comisión, la autoridad presupuestaria tendría que comprometerse a autorizar transferencias subsiguientes y aumentar los límites de los gastos para los créditos no utilizados y no prorrogados.

La revisión de las Perspectivas Financieras.— Por último, también cabe la necesidad de revisar las Perspectivas Financieras cuando haya que hacer frente a iniciativas nuevas no previstas que, a su vez, rebasen el límite máximo de los recursos propios. La autoridad presupuestaria decide de común acuerdo este tipo de medidas siempre que cuente, previamente, con la propuesta de la Comisión y se respeten las reglas de voto establecidas en el apartado 9 del artículo 272 del Tratado CE. De la misma manera que, debido a las dificultades que se dieron estando vigente el Acuerdo Interinstitucional de 1988 ⁴⁵¹, el Acuerdo

compromiso por valor de 1433 millones de ecus y 101 millones de ecus respecto de la propuesta inicial de la Comisión y un límite máximo total de los créditos para pagos en 300 millones de ecus, no previsto originalmente por la Comisión.

⁴⁵⁰ Este caso se produciría si la ejecución fuera más lenta de la prevista inicialmente, ya que los compromisos tendrían que ser alcanzados posteriormente en términos de pago.

⁴⁵¹ *Vide* el “Informe de evaluación de la Comisión sobre la aplicación del Acuerdo Interinstitucional de 29 de junio de 1988 sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario, adoptado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 del Acuerdo”, doc. COM (92) 82 final, de 12 de marzo de 1992.

A lo largo del periodo de vigencia del Acuerdo Interinstitucional de 1988, se constaron las

Interinstitucional de 1993 determinó subordinar la operación de revisión de las Perspectivas Financieras a unas condiciones excepcionales particularmente rigurosas, el nuevo Acuerdo interinstitucional de 6 de mayo de 1999 ha completado y flexibilizado un poco estas mismas condiciones.

Así, sigue vigente la medida adoptada por el Acuerdo Interinstitucional de 1993 en le sentido de asegurar el orden, la estabilidad y la regularidad del procedimiento presupuestario anual diferenciando claramente la operación de revisión de las Perspectivas Financieras del propio desarrollo del procedimiento anual. Además, para que pueda prosperar cualquier revisión de las Perspectivas Financieras, se siguen exigiendo la cumplimentación de ciertos trámites previos. Así, sólo se admite la solicitud de revisiones de las perspectivas financieras si se cursan como muy tarde, antes del comienzo oficial del procedimiento presupuestario anual o, a lo sumo, antes de inaugurarse el primero de los ejercicios afectados por dicha revisión ⁴⁵². Desde 1993, siguen siendo exigible a las instituciones implicadas el estudio previo, antes de cursar su solicitud de revisión, de todas y cada una de las posibilidades de reasignación de los créditos en las rúbricas correspondientes y de compensación entre las diferentes rúbricas de las Perspectivas Financieras. Se prohibió asimismo toda revisión de las Perspectivas Financieras capaz de aumentar el límite global de los gastos negociados en su día por los Estados miembros. Traducido en términos cuantitativos, esto supuso que, entre 1993 y 1999, ninguna revisión de las Perspectivas Financieras pudo superar el margen para gastos imprevistos situado en el 0,03% del PNB, aún contando con el respaldo de la decisión común de los dos titulares de la autoridad presupuestaria ⁴⁵³ (adoptada de acuerdo con las modalidades de voto del párrafo 5º del apartado 9 del artículo 272 del Tratado CE).

El nuevo Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999, a diferencia del anterior, ha flexibilizado la rigurosidad impuesta por las Perspectivas Financieras anteriores. De hecho, hoy, ya se puede superar el umbral del margen de imprevistos situado en el 0,03%, pero siempre que lo decida la respalde la

dificultades generadas por la necesidad constante de revisar, casi con periodicidad anual, las Perspectivas Financieras. El procedimiento de revisión anual de las Perspectivas Financieras se prolongaba demasiado, hasta el punto de solaparse frecuentemente con el propio procedimiento presupuestario anual. La principal causa de estas frecuentes revisiones fue la escasez del margen para gastos de imprevistos. Ello suponía que el Presupuesto se aprobaba a niveles muy cercanos a los límites máximos de las distintas rúbricas.

⁴⁵² Vide el párrafo 1º del apartado 20 del Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999, *supra* nota 351.

⁴⁵³ En ausencia de decisión de la autoridad presupuestaria para la revisión, se estableció que seguían siendo aplicables los objetivos determinados precedentemente con el ajuste técnico anual.

autoridad presupuestaria, debiendo el Consejo pronunciarse por unanimidad ⁴⁵⁴. El nuevo Acuerdo Interinstitucional de 1999 también ha prohibido aquellas revisiones que beneficien a los GO en detrimento del volumen disponible de los GNO ⁴⁵⁵. De esta manera, se garantiza y se muestra la intangibilidad de posición del Parlamento Europeo.

En la práctica, durante el período de vigencia del Paquete DELORS II, de conformidad con el apartado 25 del Acuerdo Interinstitucional de 29 de octubre de 1993, las Perspectivas Financieras se adaptaron con carácter excepcional solo en una ocasión: para tener en cuenta los ingresos y las nuevas necesidades de una Unión Europea ampliada a tres nuevos socios (Finlandia, Austria y Suecia) ⁴⁵⁶. Las tres instituciones comunitarias llegaron a un acuerdo común tras celebrarse un “triálogo” el 29 de noviembre de 1994. Más tarde, este acuerdo fue ratificado por el Consejo ECOFIN el 5 de diciembre y votado en el seno del Parlamento Europeo el 13 de diciembre ⁴⁵⁷. Como consecuencia de esta decisión, aumentaron las dotaciones de casi todas las rúbricas de las Perspectivas Financieras y se creó una nueva rúbrica número 7 destinada a considerar las compensaciones que iban a ser concedidas a los nuevos socios durante el periodo 1995-1998. Lo más importante es que el nuevo marco sustitutivo de las Perspectivas Financieras de la Unión Europea ampliada presentó un margen para revisión entre el límite máximo de los créditos para pagos y el límite máximo de los recursos propios muy superior al previsto inicialmente en Edimburgo en 1992.

ii. El establecimiento del tipo máximo de aumento de los gastos no obligatorios

El Tipo Máximo de Aumento (TMA) de los GNO enuncia un dato macroeconómico sobre el que pivota todo el procedimiento presupuestario comunitario. Su fijación se rige por lo establecido en el apartado 9 del artículo 272 del Tratado CE (y sus equivalentes los apartados 9 del artículo 177 del Tratado CEEA/Euratom y del artículo 78 del Tratado CECA). Este TMA sirve sobre todo para diferenciar los

⁴⁵⁴ Vide el párrafo 3º del apartado 20 del Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999, *supra* nota 351.

⁴⁵⁵ Vide el apartado 5 del Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999, *ibidem*.

⁴⁵⁶ Vide FERNANDEZ-FABREGAS, F.; LENTZ J. (1995), “Le budget 1995. Le déroulement de la procédure budgétaire: son environnement, ses incidences et son aboutissement”, R.M.C.U.E. 388, 284-313, *praesertim*, pp. 285-286.

⁴⁵⁷ Para dar cauce a esta modificación se adoptó una carta rectificativa presentada por la Comisión al Consejo el 30 de noviembre de 1994 y adoptada el 8 de diciembre. Comentario en FERNANDEZ-FABREGAS, F.; LENTZ J. (1995), “Le budget 1995 ...”, *ibidem*, pp. 304-305.

GO y los GNO. Su importancia reside en que “marca[r] la orientación global del desarrollo presupuestario de las Comunidades Europeas”⁴⁵⁸ y gradúa los poderes presupuestarios de los dos titulares de la autoridad presupuestaria en especial del Parlamento.

Sin embargo, a pesar de que el TMA se introdujo en el esquema presupuestario para salvaguardar el principio de equilibrio presupuestario entre los ingresos y los gastos⁴⁵⁹, realmente, el TMA se aplica sólo a los GNO, y por ello, limita seriamente los poderes del Parlamento Europeo. El hecho es que, con este TMA, el Tratado ha creado el llamado “margen de maniobra”. Como ya se vio⁴⁶⁰, éste último comporta una dotación adicional de créditos en favor del Parlamento Europeo respecto de los GNO condicionada a la actuación previa del Consejo. El Parlamento sólo puede disponer de este margen en una cuantía equivalente a la mitad del TMA propuesto por el Comisión si el Consejo lo permite. Ante estos hechos, no se puede afirmar seriamente que los dos titulares de la autoridad presupuestaria dispongan de un poder económico semejante. Sólo en la hipótesis de que el Consejo sobrepase en primera lectura del Proyecto de Presupuesto el TMA establecido por la Comisión en más de la mitad de su cuantía, este derecho será atribuible al Parlamento Europeo. El Parlamento Europeo queda pues subordinado a lo que haga el Consejo.

Para garantizar la neutralidad de las actuaciones, la responsabilidad de la determinación del TMA se ha atribuido a la Comisión⁴⁶¹. Antes del 1 de mayo del ejercicio n-1, —esto es, mucho antes de la apertura oficial del procedimiento presupuestario anual—, todas las instituciones comunitarias tienen que tener en su poder el dato exacto del valor TMA⁴⁶². Con el TMA, se fija un porcentaje sobre el

⁴⁵⁸ Vide SACCHETTINI, A (1982), *Commentaire Mégret. (...) Dispositions financières*, vol. 11, *op. cit. supra* nota 340, p. 56.

⁴⁵⁹ Vide el artículo 268 del Tratado CE.

⁴⁶⁰ Vide *supra* el capítulo 1, epígrafe III.A.3 sobre las consecuencias presupuestarias derivadas de la introducción de recursos propios en las Comunidades Europeas a través del Tratado de Luxemburgo de 1970.

⁴⁶¹ Recuérdese que, para llevar a cabo esta tarea, la Comisión, previa consulta del comité de política económica, fija el TMA de los GNO teniendo en cuenta los gastos de la misma naturaleza del ejercicio en curso. El cálculo del TMA se obtiene de tres datos macro-económicos, a saber: la evolución del PNB de la Comunidad expresado en volumen, la variación media de los Presupuestos de los Estados miembros y la evolución del coste de vida en el transcurso del último ejercicio. Vide *supra* en el capítulo 1, el epígrafe III.A. 3 dedicado al examen de las novedades introducidas por el Tratado de Luxemburgo de 1970.

⁴⁶² Normalmente, la Comisión suele transmitir dicha información mediante el envío formal de una carta.

total de los GNO del ejercicio en curso y se indica el límite de previsión presupuestaria relativa a los GNO del ejercicio vencido ⁴⁶³.

Este tema de la fijación del TMA y el problema de la distinción entre los GO y los GNO fue una fuente inagotable de conflictos y tuvo grandes repercusiones económicas y políticas a partir de 1979. Ahora bien, gran parte del origen de dichos conflictos obedecieron a la absoluta imprecisión de los Tratados ⁴⁶⁴. Lo más grave es que, desde aquellas fechas, las instituciones comunitarias jamás se han sentido para aclarar y acordar seriamente los criterios objetivos que podrían evitar estas tremendas ambigüedades. Los problemas aparecen especialmente porque los Tratados constitutivos permiten establecer un nuevo TMA si el Consejo, el Parlamento Europeo o, incluso la propia Comisión, desean sobrepasar el tipo decidido inicialmente por la Comisión. Pero, según los Tratados, este nuevo TMA sólo podrá preverse si el Consejo y el Parlamento Europeo si así lo acuerdan ⁴⁶⁵. Las mayores dificultades se plantean sobre todo porque la fijación de dicho TMA determina una negociación que sólo puede producirse en la fase final de la adopción del Presupuesto comunitario, después de la segunda lectura por el Parlamento Europeo del Proyecto de Presupuesto. La experiencia práctica ha mostrado además una gran vaguedad y parquedad por parte del legislador a la hora de fijar las modalidades de negociación necesarias ⁴⁶⁶.

⁴⁶³ En términos prácticos, el TMA expresa la media existente entre el nivel de crecimiento de la economía y el de los Presupuestos nacionales entre los distintos Estados miembros. *Vide* JOURET, P. (1993), "Les Conclusions d'Edimbourg sur le paquet "Delors II", R.M.C.U.E. 368, 391-404, *praesertim*, p. 392.

⁴⁶⁴ Así, por ejemplo, como pudo verse en el procedimiento de aprobación del Presupuesto del ejercicio de 1984, los Tratados nada indicaban sobre los criterios y los elementos que deberían ser incluidos para llevar a un cálculo correcto y objetivo del TMA. No estaba claro si las compensaciones concedidas a Gran Bretaña y a la República Federal de Alemania debían ser incluidas entre los GNO hasta rebasar el TMA. Esta circunstancia estuvo a punto de truncar la adopción del Presupuesto del ejercicio de 1984. Se llegaron a presentar hasta tres propuestas de rechazo del Presupuesto. *Vide* STRASSER, D. (1984), "Le budget de 1984, son environnement politique et financier, son établissement et son évolution, l'épuisement des ressources propres", R.M.C. 279, 322-382, *praesertim*, pp. 338 y siguientes y 344 y siguientes.

⁴⁶⁵ El Tribunal de Justicia ya ha subrayado al menos en dos ocasiones que este acuerdo compete única y exclusivamente al Parlamento Europeo y al Consejo. *Vide* la sentencia del TJCE de 3 de julio de 1986, as. 34/86 (*vide supra* nota 357, Rec. 1986, pp. 2209-2210, fundamentos jurídicos 38, 42 y 45) y la sentencia del TJCE de 7 de diciembre de 1995, as. C-41/95 (*supra* nota 369, Rec. 1995, pp. 4411-4442, *praesertim* p. 4436, fundamentos jurídicos 22, 23 y 26).

⁴⁶⁶ Y ello, a pesar de que recientemente el Tribunal de Justicia en su asunto 41/95 ha concretado un poco más los términos y el objeto del acuerdo sobre el nuevo TMA entre los dos titulares de la autoridad presupuestaria. Se alude a "la fijación del índice máximo de aumento de los GNO", y en particular, al "importe global de los gastos que deberían calificarse como no obligatorios". *Vide* la sentencia del TJCE 7 de diciembre de 1995, as. C-41/95, *supra* nota 369, pp. 4436 y 4437, fundamentos jurídicos 23 y 26.

Los acuerdos políticos de carácter interinstitucional adoptados en momentos distintos —primero en 1982 ⁴⁶⁷, luego, en 1988 ⁴⁶⁸, y más tarde, en 1993 ⁴⁶⁹, y finalmente en 1999— cambiaron sustancialmente el panorama porque permitieron acallar y sepultar temporalmente el problema. Esta paz relativa puede verse en el compromiso formal asumido por la autoridad presupuestaria y recogido por tercera vez en el actual párrafo 1º del punto 12 del Acuerdo Interinstitucional de 1999. En él, el Parlamento y el Consejo “acepta[n] para todo el período de validez de las Perspectivas Financieras 2000-2006, los tipos máximos de aumento de los GNO resultantes de los Presupuestos establecidos dentro de los límites máximos de las Perspectivas Financieras” ⁴⁷⁰. Como dijo STRASSER ⁴⁷¹, la existencia de estos compromisos en el seno de los Acuerdos Interinstitucionales demuestra la singular mutación que ha experimentado el procedimiento presupuestario anual ya que:

“(...) se ha vaciado de sentido la querrela entre Parlamento y Consejo, y por tanto el enfrentamiento a propósito del establecimiento del tipo máximo de aumento de los GNO, concentrando la discusión sobre la ubicación de los créditos en el interior de los techos establecidos por las Perspectivas Financieras (...)”.

El fallo judicial pronunciado en diciembre de 1995 a propósito del Presupuesto del ejercicio de 1995 se sitúa en esta misma línea ⁴⁷², pero pone de manifiesto cierta desidia institucional a la hora de arreglar definitivamente el problema. Este asunto de 1995 se planteó a raíz de la decisión del Parlamento Europeo de incluir la línea presupuestaria referida a los Acuerdos Interinstitucionales de pesca y otras vinculadas a la PAC entre los GNO. El Parlamento quería así ejercer masivamente su derecho de enmienda sobre dichos gastos; unos gastos considerados por el Consejo como GO ⁴⁷³. Al poco tiempo, el 12

⁴⁶⁷ Vide la Declaración común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión de 30 de junio de 1982 (*supra* nota 336).

⁴⁶⁸ Vide el Acuerdo Interinstitucional de 29 de junio de 1988 (*supra* nota 351).

⁴⁶⁹ Vide el Acuerdo Interinstitucional de 29 de octubre de 1993 (*ibídem*).

⁴⁷⁰ Vide el Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999 (*ibídem*).

⁴⁷¹ Vide STRASSER, D. (1993a), La Hacienda de Europa..., *op. cit. supra* nota 440, p. 207.

⁴⁷² Vide la sentencia del TJCE de 7 de diciembre de 1995, as. C-41/95, *supra* nota 369.

⁴⁷³ El Consejo basó la interposición de su demanda en una violación por parte del Parlamento Europeo de los apartados 5 y 6 del apartado 4 del artículo 203 Tratado CE. El Consejo consideró que el Parlamento Europeo había contravenido el deber de cooperación leal entre las instituciones formulado por el entonces artículo 5 del Tratado CE (actual artículo 10). Siendo que el objeto de la disputa comportaba un desacuerdo entre los dos titulares de la autoridad presupuestaria respecto de la fijación de un TMA definitivo, el Tribunal de Justicia constató que el procedimiento presupuestario no había concluido y por ello, era ilegal. De ahí, que el Tribunal de Justicia instara fervientemente a ambas instituciones a alcanzar lo antes posible una base de entendimiento que permitiera declarar

de diciembre de 1996, este conflicto jurisdiccional dio lugar al establecimiento de un nuevo diálogo a tres bandas formalizado en forma de Declaración ⁴⁷⁴. El Parlamento Europeo lamentó que el Tribunal de Justicia desperdiciara esa oportunidad para debatir sobre el fondo de la clasificación de los gastos y se limitara a reanudar el procedimiento en la fase anterior al acto de la firma por parte del presidente del Parlamento Europeo ⁴⁷⁵. El Parlamento Europeo hubiese querido animar suficientemente al Consejo para abrir un debate exhaustivo sobre un tema que, al día de hoy, todavía no se ha producido.

En todo caso, justo es reconocer que la nueva situación creada por los Acuerdos Interinstitucionales resulta especialmente beneficiosa para el Parlamento Europeo porque las rúbricas de las Perspectivas Financieras que mayor grado de crecimiento han experimentado son precisamente los GNO. Así lo confirman además varios pasajes del Acuerdo Interinstitucional. En primer lugar, el párrafo 3º del punto 12 del Acuerdo Interinstitucional, porque “el Parlamento Europeo y el Consejo se comprometen a respetar las dotaciones en créditos de compromiso previstas en las Perspectivas Financieras para las acciones estructurales”. Según el anexo IV del nuevo Acuerdo interinstitucional, estas acciones estructurales incluidas en el rúbrica 2 de las Perspectivas Financieras son junto a otras muchas medidas GNO (v. gr. las medidas de desarrollo rural de la rúbrica 1 de las Perspectivas Financieras, la rúbrica 3 sobre políticas internas, ciertas líneas presupuestarias incluidas en la rúbrica 4 y 5 dedicadas respectivamente a las acciones exteriores y a los gastos de administración, etc). En

definitivamente aprobado el Presupuesto de 1995. Al estar a punto de terminar el ejercicio, el Tribunal de Justicia, alegando razones de garantía del servicio público y para evitar pasar al régimen de las Doceavas Partes Provisionales, decidió mantener con todos sus efectos el Presupuesto invalidado hasta la fecha de su aprobación final.

Ciertas cuestiones suscitadas en este asunto recuerdan, a grandes líneas, la discusión mantenida por los dos titulares de la autoridad presupuestaria en 1986 en el asunto 34/86 (Rec. 1986, pp. 2155-2214). Este asunto llegó al Tribunal de Justicia a raíz de la interposición por parte del Consejo de un recurso de anulación dirigido contra el Presupuesto de 1986. Este recurso judicial fue presentado ante la convicción del Consejo de que en la adopción del Presupuesto de 1986 se había infringido los artículos 78 del Tratado CECA, 203 Tratado CEE y 177 Tratado CEEA/Euratom. Como garantía del buen funcionamiento de la Comunidad, el Consejo solicitó en primera instancia la anulación parcial del Presupuesto, y con carácter subsidiario, la anulación total del Presupuesto. El Tribunal de Justicia consideró sin embargo que la Asamblea había rebasado con creces lo permitido por el apartado 9 del artículo 203. El Consejo alegaba que el Parlamento Europeo había aumentado, a raíz de su segunda lectura del proyecto de Presupuesto, determinados créditos sin haber fijado un nuevo TMA por acuerdo entre el Consejo y el Parlamento.

⁴⁷⁴ *Vide supra* nota 352.

⁴⁷⁵ *Vide* la resolución del Parlamento Europeo de 18 de enero de 1996 sobre el Proyecto de Presupuesto de la Unión Europea para el ejercicio financiero 1995, tras la presentación de la carta rectificativa presentada por la Comisión el 11 de enero de 1996, D.O.C.E. C 32, de 5 de febrero de

segundo lugar, el párrafo 3º del punto 16 del Acuerdo Interinstitucional ya que “las instituciones convienen en que el conjunto de los gastos de las rúbricas 2 y 3 de las Perspectivas Financieras son GNO”. Y en tercer y último lugar, por lo dispuesto por el párrafo 5º del punto 21 en virtud del cual los dos titulares de la autoridad presupuestaria han convenido en que la “(...)revisión de las Perspectivas Financieras relativas a los gastos obligatorios no podrá implicar una reducción del importe disponible para los gastos no obligatorios”.

Los Acuerdos Interinstitucionales han suspendido pues la operatividad de ciertos pasajes de la disposiciones financieras de los Tratados, especialmente, aquella referida a la posibilidad de fijar un nuevo TMA de común acuerdo entre los dos titulares de la autoridad presupuestaria. Para el futuro es de esperar que los conflictos interinstitucionales puedan evitarse sobre todo por la eficacia y el pragmatismo que hasta ahora están proporcionando los “triálogos” y más especialmente el procedimiento de concertación *ad hoc* del que hablaremos más adelante.

b) Las circulares presupuestarias

Las circulares presupuestarias señalan el principio de los trabajos de preparación del Anteproyecto de Presupuesto que tienen lugar dentro de la Comisión. Son documentos que permiten a la Dirección General de Presupuestos obtener la información y las justificaciones correspondientes que deben ser adjuntadas necesariamente a cada línea presupuestaria en apoyo de su solicitud de créditos. Para ello, a comienzos del mes de febrero del ejercicio n-1, la Dirección General de Presupuestos invita al resto de las Direcciones Generales a confeccionar una relación suficientemente detallada de las necesidades de crédito para el ejercicio siguiente.

Las circulares pueden contener indicaciones de distinto signo ya que, en primer lugar, incluyen un cuadro general en el que se situará el Anteproyecto de Presupuesto. En esta parte del documento, se describe el contexto económico y financiero y se especifican los objetivos que se pretende alcanzar, ya aludan a las prioridades políticas, ya reflejen las preocupaciones de carácter técnico incluyendo, por ejemplo, las cuestiones relacionadas con la nomenclatura presupuestaria o los parámetros económicos y jurídicos rectores del procedimiento (v. gr. la programación financiera a medio plazo, alteración de las Perspectivas Financieras, la fijación de la TMA, etc). En segundo lugar, la Dirección General de Presupuestos

1996, pp. 79-80, *praesertim* p. 79.

también se dirige a las demás Direcciones Generales para que especifiquen los criterios que deban ser tomados en consideración en el cálculo del volumen de los créditos necesarios, y para que determinen las modalidades formales de cumplimentación de las fichas de financiación adecuadas ⁴⁷⁶. Estas fichas de financiación son, a fin de cuentas, el documento que justifica la necesidad del crédito ⁴⁷⁷.

Por último, en las circulares presupuestarias se incluye asimismo un calendario en el que se describen las diferentes etapas de la fase interna y se indican los plazos máximos en los que se responderá a la solicitud de los créditos. El cumplimiento de estos plazos es decisiva para lograr con éxito la adopción del Anteproyecto de Presupuesto.

c) La programación financiera a medio plazo

En 1991, la Comisión se puso en marcha por primera vez la llamada programación financiera a medio plazo (PFMP) con el fin de facilitar y mejorar la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto a efectos de previsión, y para introducir mayor pragmatismo. De esta forma, se creó un mecanismo de gestión financiera interna de carácter meramente indicativo que no prejuzgaba en absoluto los arbitrajes institucionales que pudieran tener lugar eventualmente antes de la adopción oficial del Anteproyecto de Presupuesto. Esta programación, que afecta a todas las acciones financiadas por el Presupuesto, es establecida por cada Dirección General especializada respecto de algunos de los objetivos de las políticas comunitarias. Su confección se obtiene de ciertos datos actualizados, tomando como base la evaluación de los resultados de los años anteriores y las prioridades del ejercicio presupuestario en curso.

La PFMP marca el inicio de un debate sobre las prioridades del ejercicio presupuestario pertinente al tiempo que determina un análisis riguroso de juego coste-eficacia. Son medidas que se desarrollan fuera del procedimiento presupuestario pero que tienden, una vez más, a evitar conflictos institucionales ulteriores. La PFMP se establece anualmente, con vistas a los cinco años

⁴⁷⁶ *Vide infra* el epígrafe III.B.2.a) referido a las fichas de financiación.

⁴⁷⁷ El conjunto de las fichas de financiación son recogidas en el documento de trabajo que servirá de base al examen que posteriormente efectúa la autoridad presupuestaria del Anteproyecto de Presupuesto. La confección de las fichas de financiación que se establece en el momento de la preparación del Anteproyecto de Presupuesto sirve para determinar las necesidades específicas del ejercicio, idénticas a las fichas de financiación que se adjuntan a todas las propuestas de acción nueva presentada por la Comisión (más conocidas como “ficha de financiación legislativa”).

siguientes, pero, mientras que el primer año de esos cinco corresponde al año del ejercicio en curso, el segundo año es el del ejercicio para el que se está redactando el Anteproyecto de Presupuesto.

d) Las audiencias previas

Antes de la presentación oficial del Anteproyecto de Presupuesto y una vez que las unidades correspondientes de la Dirección General de Presupuestos logran hacerse una idea de las necesidades de los servicios del conjunto de las Direcciones Generales, la propia Dirección General de Presupuestos responde a las circulares presupuestarias organizando unas audiencias en uno o dos turnos según las necesidades.

El primer ciclo de dichas entrevistas suelen protagonizarlo las unidades de la Direcciones Generales competentes para cada una de las secciones del Presupuesto y las unidades contables de cada Dirección General. De esta forma, la Dirección General de Presupuestos completa toda la documentación justificadora de la necesidad y de la pertinencia del gasto ⁴⁷⁸. Después de esta primera ronda negociadora, que se prolonga normalmente durante quince días, se concretan la mayor parte de las solicitudes de gasto. Sólo en caso necesario se recurre a un segundo turno de discusión, a un nivel jerárquico más elevado, para concretar los puntos más conflictivos ⁴⁷⁹.

Los resultados de estas audiencias son comunicados y transmitirlos posteriormente al Colegio de comisarios. En la práctica, estos datos se incluyen en las circulares presupuestarias pertinentes, a efectos de la redacción final del Anteproyecto de Presupuesto ⁴⁸⁰. Más tarde, aproximadamente hacia mediados del mes de marzo y de abril, el grueso de las solicitudes de gasto son decididas por la Dirección General de Presupuestos y por los servicios ordenadores de pagos. Solamente, determinados aspectos aislados quedan pendientes de resolución y los deciden con carácter definitivo el Colegio de comisarios, aprovechando el momento en que la Dirección General de Presupuestos les transmite el proyecto de Estado

⁴⁷⁸ Llegados a este punto, poseen una importancia de primer orden, tanto la ejecución de los créditos de los años precedentes, como la armonía de la relación coste-eficacia.

⁴⁷⁹ En última instancia, las decisiones que pueden ser objeto de arbitraje tiene lugar entre directores generales.

⁴⁸⁰ Todos estos documentos son transmitidos por la Dirección General de Presupuestos a los comisarios de las restantes carteras. Estos últimos se encuentran situados bajo la autoridad del comisario responsable del Presupuesto, si bien en ningún caso pueda hablarse de una auténtica relación de subordinación o jerarquía.

Provisional para su correspondiente fijación definitiva. En este momento, la Comisión recibe además, un análisis sobre las incompatibilidades detectadas entre la programación inicial, la indicación de los límites de las Perspectivas Financieras ya ajustadas técnicamente, así como los acuerdos políticos logrados en materia de clasificación de los gastos.

e) La concertación *ad hoc*

El “triálogo” o diálogo tripartito es una modalidad de concertación sobre las prioridades presupuestarias que protagonizan las instituciones comunitarias. Este tipo de concertación *ad hoc* presenta la singularidad de que se intercala en el procedimiento presupuestario anual. La concertación *ad hoc* la introdujo por primera vez el Acuerdo Interinstitucional sobre la disciplina presupuestaria y sobre la mejora del procedimiento presupuestario de 1993 ⁴⁸¹, de ahí que, por ahora, ésta sea la única experiencia que cuenta con referencias públicas y escritas sobre su funcionamiento práctico ⁴⁸².

Las modalidades de la concertación presupuestaria de 1993 fueron establecidas por el anexo II del Acuerdo de 29 de octubre de 1993. En este procedimiento de colaboración interinstitucional, existían dos estadios o fases de realización: uno, que afectaba a la totalidad del Presupuesto, y otro, más específico, destinado a consensuar el nivel de GO de ese ejercicio presupuestario. La primera de estas fases del procedimiento se estableció para que la autoridad presupuestaria y a la Comisión formularan e intercambiaran opiniones sobre las orientaciones presupuestarias del Presupuesto del ejercicio siguiente. Su objetivo consistió en facilitar y adelantar lo antes posible el debate sobre las prioridades previsibles del Presupuesto correspondiente. Por eso, esta primera fase procedimental se desarrollaba entre finales de marzo y principios de abril del año n-1, antes del ajuste técnico de las Perspectivas Financieras y de la elaboración definitiva del Anteproyecto de Presupuesto. Esta reunión sobre las prioridades presupuestarias condicionaba en buena medida los resultados de los ajustes técnicos de las Perspectivas Financieras.

El segundo estadio del procedimiento de colaboración del Acuerdo Interinstitucional de 1993 se produjo entre el momento de la presentación del Anteproyecto de Presupuesto por la Comisión y el de del primer borrador del

⁴⁸¹ Vide el Acuerdo Interinstitucional de 29 de octubre de 1993, *supra* nota 351.

⁴⁸² Téngase en cuenta al respecto que el nuevo Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999 entró en vigor muy recientemente.

Proyecto de Presupuesto por parte del Consejo. Esta etapa del procedimiento se ha estado desarrollando en dos fases ⁴⁸³. A lo largo de la primera de estas fases, los representantes del Consejo, la Comisión y el Parlamento organizaban un “triálogo” para convenir en el importe de los GO a sabiendas, en todo caso, de que realmente la concertación formal sólo podía producirse después, en un segundo momento o fase. En esta última, de nuevo, los delegados del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión se reunían, coincidiendo con la presentación del Proyecto de Presupuesto, para confirmar los resultados del “triálogo” si éstos habían concluido con éxito. De no ser así, esta fase debía constituir una segunda y nueva oportunidad para que, antes de la inauguración oficial del procedimiento presupuestario anual, las instituciones lograran ponerse de acuerdo sobre las cuestiones más espinosas del procedimiento presupuestario correspondiente.

En la experiencia práctica, el éxito de esta fase procedimental se ha debido en parte a la iniciativa de la Comisión lanzada en 1996, el llamado “SEM 2000” ⁴⁸⁴.

⁴⁸³ Tanto el Parlamento Europeo como el Consejo pueden, de forma totalmente facultativa, solicitar la apertura de este estadio.

⁴⁸⁴ Para facilitar el paso a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, desde 1996, la Comisión está aplicando un documento titulado “Para una gestión sana y eficaz” (SEM 2000). *Vide* “Sound and Efficient Management—SEM 2000” (Informe General de la actividad de la Unión Europea de 1995, n° 975 e Informe General de la actividad de la Unión Europea de 1996, n° 970 a 972). Se trata de un proyecto presentado por la propia Comisión y dirigido por representantes personales de los Ministros de Finanzas y de Presupuestos de los Estados miembros.

Este proyecto se ha ido desplegando en tres fases temporales. La primera de éstas ha tratado de consolidar el marco de gestión actual, de racionalizar los procedimientos, de mejorar los instrumentos informativos, y de definir de nuevo las tareas y la formación del personal de la Comisión encargado de la gestión financiera.

La segunda fase se ha preocupado en introducir una nueva cultura de gestión financiera en la Comisión con repercusión en su organización interna y en el marco normativo. También se han previsto mejoras en los dispositivos de evaluación, control y transparencia presupuestaria en temas tales como el control financiero consistente en sustituir los controles *ex ante* automáticos por otros, como son, una mayor delegación, auditorías de sistemas y controles *a posteriori*.

Por último, para la tercera fase que ha propuesto SEM 2000, se está queriendo reforzar la colaboración con los Estados miembros en la gestión de los fondos comunitarios ya que, la mayoría de ellos son objeto de una extensa descentralización, nacional, regional e incluso local.

Este texto ha introducido por tanto un elevado nivel de austeridad presupuestaria, y en estos momentos, está contribuyendo en la mejora de la transparencia presupuestaria y la eficacia administrativa. Esta iniciativa propone además un alto grado de rigor presupuestario en el sentido de aumentar el margen global de gastos disponibles hasta 1999 y establecer una progresión de crecimiento de los gastos muy limitada, a un nivel situado muy por debajo de la tasa de crecimiento prevista inicialmente por las Perspectivas Financieras aprobadas en Edimburgo.

Esta iniciativa SEM está resultando particularmente eficaz en los trabajos previos a la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto. Dentro de la misma Comisión, se han celebrado un debate de orientación en el que se ha determinado las prioridades políticas y presupuestarias de cada ejercicio

Gracias a este proyecto, la Comisión ha tratado de mejorar la gestión administrativa y financiera, fomentar una gestión sana y eficaz de los recursos financieros y humanos comunitarios, y prevenir mejor los fraudes cometidos contra de los intereses financieros y presupuestarios de la Comunidad.

Del lado del Parlamento Europeo, haciéndose eco de esta prometedora iniciativa que es esta modalidad del “triálogo” o colaboración interinstitucional, en los años de vigencia de las segundas Perspectivas Financieras (1993-1999), éste se ha acostumbrado a presentar una resolución por cada ejercicio presupuestario para anunciar y explicar su actuación futura durante el resto del procedimiento anual. Ésta ha sido la fórmula elegida ⁴⁸⁵ por el Parlamento para exhortar y animar al Consejo a aproximar sus posiciones en los aspectos más polémicos o en aquellos otros que requerían una decisión de la autoridad presupuestaria ⁴⁸⁶. En cierto modo, cabría observar ciertas similitudes entre estas resoluciones y la posibilidad que tiene el Parlamento de impulsar la iniciativa normativa (párrafo 2º del artículo 192 del Tratado CE ⁴⁸⁷). Después de todo, en numerosas ocasiones, el Parlamento

por venir. Los resultados de estas discusiones han permitido, por ejemplo, en relación con el ejercicio 1998, enmarcar claramente los arbitrajes necesarios para el establecimiento de las propuestas de la Comisión, así como concretar un objetivo de crecimiento global limitado muy cercano al 3%. En términos de gastos, esto supuso un incremento del nivel de éstos, salvo para las acciones estructurales, limitado al 0,05%.

Una primera evaluación sumaria sobre los resultados del SEM pueden encontrarse en el Informe General de la actividad de la Unión Europea de 1997, nº 1050 a 1052 y en el trabajo de DISCORS, D. (1997), “La procédure budgétaire pour 1997 et ses enjeux institutionnels”, R.M.C.U.E. 413, 682-705, *praesertim* pp. 682 y 685.

⁴⁸⁵ *Vide* las resoluciones del Parlamento Europeo, de 24 de marzo de 1994, sobre las orientaciones relativas al Presupuesto de 1995 (sección III y secciones I, II, IV, V y VI), D.O.C.E. C 114, de 25 de abril de 1994, pp. 31-34 y 34 y siguientes, respectivamente; las resoluciones del Parlamento Europeo, de 5 de abril de 1995, sobre las orientaciones relativas al procedimiento presupuestario 1996 (sección III y secciones I, II, IV, V y VI), D.O.C.E. C 109, de 1 de mayo de 1995, pp. 46-49 y 49 y siguientes, respectivamente; la resolución del Parlamento Europeo, de 28 de marzo de 1996, sobre las orientaciones relativas al procedimiento presupuestario 1997 (sección III), D.O.C.E. C 117, de 24 de abril de 1996, pp. 64-170; las resoluciones del Parlamento Europeo, de 13 de marzo de 1997 sobre las orientaciones relativas al procedimiento presupuestario 1998 (sección III y secciones I, II, IV, V y VI), D.O.C.E. C 115, de 14 de abril de 1997, pp. 178-183 y 183-186, respectivamente; las resoluciones del Parlamento Europeo, de 2 de abril de 1998, sobre las orientaciones relativas al procedimiento presupuestario 1999 (sección III y secciones I, II, IV, V y VI), D.O.C.E. C 138, de 4 de mayo de 1998, pp. 149-152 y 153-154, respectivamente; etc.

⁴⁸⁶ Prueba de esta forma de actuar del Parlamento Europeo es la resolución adoptada con ocasión de la adopción del Presupuesto de 1998. En ella, el Parlamento se mostró predispuesto para alcanzar un acuerdo con el Consejo en aspectos tales como la creación de una reserva en el marco de la directriz agraria, el problema del fundamento jurídico, los aspectos institucionales relativos a la partidas del segundo y del tercer pilar o el eterno problema de la clasificación de los gastos. *Vide* la resolución del Parlamento Europeo de 13 de marzo de 1997, *ibidem*, p. 179.

⁴⁸⁷ Según el texto de este precepto: “(...) Por decisión de la mayoría de sus miembros, el Parlamento

Europeo no sólo ha aplaudido las iniciativas ya emprendidas sino que también ha animado el impulso de ciertas intervenciones comunitarias ⁴⁸⁸.

Habitualmente, el Parlamento ha adoptado dos resoluciones: una, referida a la sección III del Presupuesto General (dedicada a los créditos de la Comisión que contiene el grueso de los gastos administrativos y operativos de las Comunidades ⁴⁸⁹), y otra relativa a las secciones I, II, IV, V y VI (correspondiente a los créditos relativos a la organización administrativa del Parlamento Europeo y del Defensor del Pueblo, del Consejo, del Tribunal de Justicia, del Tribunal de Cuentas y a la organización administrativa común al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones). Sirvan de ejemplo a este propósito, las dos resoluciones adoptadas el 2 de abril de 1998 referida al Presupuesto de 1999 ⁴⁹⁰. En ellas, el Parlamento Europeo recordó que el Presupuesto para 1999 era un Presupuesto de “transición” marcado por el inicio de las nuevas Perspectivas Financieras y del nuevo Acuerdo Interinstitucional, por la inauguración de la tercera fase de realización de la Unión Económica y Monetaria y por la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam. Por ejemplo, se establecieron como prioridades para el Presupuesto de 1999: la creación del empleo ⁴⁹¹, el fortalecimiento de la educación y la formación, la protección del medio ambiente y el cambio climático, la intensificación del control de la ejecución

Europeo podrá solicitar a la Comisión que presente las propuestas oportunas sobre cualquier asunto que a juicio de aquél requiera la elaboración de un acto comunitario para la aplicación del presente Tratado (...)”.

⁴⁸⁸ Ello, no obsta sin embargo para que las resoluciones parlamentarias carezcan de eficacia jurídica vinculante. Así, por ejemplo, con ocasión del procedimiento presupuestario para el ejercicio 1998, el Parlamento Europeo pedía al Consejo y la Comisión la promoción de programas culturales y actividades educativas y de formación profesional a escala europea y e instaba a la Comisión a desarrollar un proyecto piloto de fomento del empleo (*vide* la resolución del Parlamento Europeo de 13 de marzo de 1997, D.O.C.E C 115, de 14 de abril de 1997, pp. 180-181).

⁴⁸⁹ Sobre la estructura del Presupuesto, consúltese el artículo 19 del Reglamento Financiero.

⁴⁹⁰ *Vide* las dos resoluciones de 2 de abril de 1998, sobre las orientaciones relativas al procedimiento presupuestario 1999 (sección III y secciones I, II, IV, V y VI), *vide supra* nota 485. Téngase en cuenta además que preparación de estas resoluciones viene siempre precedida de un informe elaborado en el seno de la Comisión de Presupuestos a la que se puede incorporar también la opinión de otras comisiones parlamentarias interesadas. Así por ejemplo, en relación la primera resolución arriba mencionada intervinieron no sólo la Comisión de Presupuestos, también la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural, la Comisión de Investigación, Desarrollo Tecnológico y Energía; la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales; la Comisión de Transportes y Turismo y la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Protección del consumidor. *Vide* el documento del Parlamento Europeo A4-0103/98.

⁴⁹¹ El tema del empleo se ha convertido en una prioridad absoluta para el proceso de construcción comunitaria. Da fe de esta circunstancia las decisiones acordadas por el Consejo Europeo de Luxemburgo de 20 y 21 de noviembre de 1997. El fomento del empleo se ha materializado también con la inclusión de un nuevo capítulo en el texto del Tratado CE por parte del Tratado de Amsterdam con el correspondiente apoyo financiero. Ya en 1997, para su primera lectura del Presupuesto de 1998, el Parlamento Europeo propuso varios proyectos de enmienda respaldos por 150 millones de ecus a

y la eficacia de todos los programas de inversión europea, así el fortalecimiento de la Unión Europea en el mundo mediante una política de desarrollo coherente. Desde el punto de vista de la gestión administrativa de las Comunidades Europeas, el Parlamento Europeo aludió a la continuación de su política de modernización y perfeccionamiento de la estructura comunitaria como medida de preparación para los nuevos retos: la puesta en marcha del Tratado de Amsterdam y la eventual ampliación al Este. Desde el Parlamento Europeo, también se hizo referencia a la potenciación de la introducción de normas y disposiciones de garantía de una gestión más sana y eficaz de las administraciones tendente al refuerzo de la cooperación interinstitucional. También, se animaba a la cooperación a las demás instituciones comunitarias como garantía de transparencia en la acción de la autoridad presupuestaria para que pudiera realizar una presentación armonizada y mejorada de los créditos entre las diferentes secciones del Presupuesto. Por último, el Parlamento también aprovechó la resolución para explicar cómo acomodar el nuevo Presupuesto a la reforma de Amsterdam y así reconocer la autonomía administrativa al Comité de las Regiones ⁴⁹².

Desde el punto de vista de su eficacia, la concertación presupuestaria organizada por el Acuerdo Interinstitucional de 1993 ha demostrado ser un éxito sobre todo en los últimos años de vigencia de las segundas Perspectivas Financieras ⁴⁹³. La razón de la buena salud de esta modalidad de acuerdo deriva de su capacidad para distribuir y fijar el importe de los GO resultantes, no sólo de la normativa comunitaria ya existente, como de aquellos vinculados a las decisiones comunitarias todavía pendientes. He aquí la novedad y la auténtica virtualidad de este procedimiento: su capacidad para dar abo, desde el principio, el destino del enorme volumen de los gastos que genera la legislación comunitaria de nuevo cuño. Esta distinción entre los gastos ya conocidos y los no previstos de antemano

incluir en la rúbrica 3 de las Perspectivas Financieras.

⁴⁹² Esta autonomía administrativa es reconocida ante la derogación, por parte del Tratado de Amsterdam, del anterior Protocolo 16 anejo al Tratado UE sobre el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones.

Esta supresión tendrá consecuencias en la presentación y en la manera en que el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones deban administrar sus Presupuestos respectivos. De ahí que el propio Parlamento Europeo haya invitado a estos dos órganos comunitarios la presentación de sus propuestas. *Vide* la resolución del Parlamento Europeo de 22 de octubre de 1998 sobre el Proyecto de Presupuesto general de las Comunidades Europeas para el ejercicio 1999 (secciones I, II, IV, V y VI), D.O.C.E C 341, de 9 de noviembre de 1998, pp. 118-123, *praesertim* p. 122.

Vide el comentario doctrinal sobre la situación financiera actual del Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social en FERNANDEZ-FABREGAS, F.; LENTZ J. (1995), "Le budget 1995 ...", *op. cit. supra* nota 456, pp. 286-287.

⁴⁹³ *Vide infra* la evaluación en el capítulo 4, epígrafe III.B.2.e) sobre la concertación *ad hoc* y el

representa en definitiva una advertencia clara y directa dirigida a la Comisión a fin de que, desde el principio, en el Anteproyecto de Presupuesto, diferencie y cuantifique correctamente cada línea presupuestaria. Para el Parlamento Europeo, la nueva concertación ha supuesto un gran avance ya que, por primera vez y con carácter preventivo, tiene la posibilidad de tratar “pacíficamente” con el Consejo el tema de los GO. Y ello a pesar de que, en el caso de que las instituciones comunitarias no hubiesen logrado llegar a un acuerdo, el procedimiento presupuestario oficialmente descrito por los Tratados ⁴⁹⁴ seguiría su curso sin menoscabos y el Consejo tendría la última palabra sobre los GO.

f) Del Estado de Previsiones al Anteproyecto de Presupuesto. Especial referencia al Estado de Previsiones del Parlamento Europeo

La auto-organización financiera implica que cada institución y algunos órganos de la Unión Europea pueden confeccionar sin intromisiones sus respectivos Estados de Previsiones de los ingresos y de los gastos por cada ejercicio presupuestario. Esta capacidad de auto-gestión que tienen reconocida las instituciones y ciertos órganos comunitarios es una garantía la independencia y la eficacia de estas entidades. Supone que disponen de un patrimonio propio con el que llevar a cabo su propia política de personal e inmobiliaria.

A esta facultad de auto-gestión se refiere el párrafo 2º del artículo 272 del Tratado CE, sin determinar los sujetos beneficiarios de la misma. Es pues el artículo 12 del Reglamento Financiero el que, de forma expresa y autónoma, menciona al Parlamento Europeo, al Consejo de la Unión Europea, al Tribunal de Justicia, al Tribunal de Cuentas, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones ⁴⁹⁵. Sólo, el Defensor del Pueblo europeo ⁴⁹⁶, por expresa determinación del

capítulo 4, epígrafe I.A.2 dedicado a la efectividad de la colaboración interinstitucional.

⁴⁹⁴ No hay razón alguna que puede considerar este nuevo procedimiento como una vulneración o alteración de las disposiciones financieras de los Tratados constitutivos.

⁴⁹⁵ Por expreso mandato del Tratado de Maastricht, el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social disponen de una estructura organizativa común. Esta innovación de Maastricht dio lugar a que se tuviera que formulara de nuevo el Reglamento Financiero de 1977 y se incluyera una nueva sección en el Presupuesto: la sección VI (D.O.C.E. L 198, de 30 de julio de 1994, pp. 4-5).

Para llevar a cabo estas alteraciones también se adoptó un Presupuesto Rectificativo y Suplementario nº 1 y nº 2 en 1994 que ordenaba la consiguientes estructuración de su organigrama referido principalmente a la distribución de los servicios administrativos y a la organización de su personal (*vide* resolución del Parlamento Europeo de 27 de octubre de 1994, D.O.C.E. C 323, de 21 de noviembre de 1994, pp. 136-137 y pp. 150-151). No en vano, según el apartado 1º del Reglamento Financiero, “los ingresos y los gastos del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones se consignarán en una sección específica [de manera que] una parte A correspond[erá] al Comité

párrafo 2º del mismo artículo 12, queda subordinado financieramente al Parlamento Europeo. De hecho, desde el ejercicio de 1997, el Defensor del Pueblo remite su propio Estado de Previsión al Parlamento Europeo antes del 1 de mayo del ejercicio presupuestario n-1. Como señalan las normas que rigen el funcionamiento de esta figura ⁴⁹⁷, “el Presupuesto del Defensor del Pueblo figurará como anexo en la sección 1 (Parlamento) del Presupuesto general de las Comunidades Europeas” ⁴⁹⁸. Ello significa que el Parlamento Europeo tiene la obligación de incluir en su Presupuesto los recursos de personal y materiales que permitan al Defensor del Pueblo ejercer, desde su nombramiento, las funciones que le fueron encomendadas.

La auto-organización financiera significa además que su beneficiario está obligado a establecer, de acuerdo con sus disposiciones internas, su propio procedimiento de examen y aprobación del Estado de Previsiones. La confección de documento presupuestario debe cumplir las reglas enunciadas en el Reglamento

Económico y Social, una parte B correspond[erá] al Comité de las Regiones [y] una parte C correspond[erá] a la estructura organizativa común”.

⁴⁹⁶ A tenor de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 19 del Reglamento Financiero “los ingresos y los gastos del Defensor del Pueblo se consignarán en la sección del Parlamento Europeo en forma de estado de ingresos y gastos, subdividido como las secciones del Presupuesto y sometido a las mismas reglas”. En términos prácticos, ello supone que el Defensor del Pueblo comparte con el Parlamento Europeo el mismo interventor financiero y el mismo contable. Corresponde asimismo a Secretaría General del Parlamento Europeo suministrarle los recursos humanos necesarios y correr con sus gastos de funcionamiento (v. gr. inmuebles, material, etc). *Vide* la resolución del Parlamento Europeo de 27 de octubre de 1994, D.O.C.E. C 323, de 21 de noviembre de 1994, pp. 135-136.

No ha prosperado la solicitud del Defensor del Pueblo europeo de disponer de la posibilidad de confeccionar su propio Estado de Previsión que fue formulada durante la celebración de la Conferencia Intergubernamental de 1996. De hecho, ni siquiera fue acogida siendo que el propio Parlamento apoyaba esta reforma como garantía de independencia del Defensor del Pueblo europeo. El Defensor del Pueblo se ha tenido que resignar viendo cómo su funcionamiento presupuestario sigue formando parte del Presupuesto del Parlamento Europeo.

⁴⁹⁷ *Vide* los artículos 12 y 16 de la Decisión (CE, CECA, Euratom) 94/262 del Parlamento Europeo, de 9 de marzo de 1994, sobre el Estatuto del Defensor del pueblo y sobre las condiciones generales del ejercicio de sus funciones, aprobada por la Decisión del Consejo de 7 de febrero de 1994, D.O.C.E. L 113, de 4 de mayo de 1994, p. 15.

⁴⁹⁸ Al principio, la introducción de la nueva figura del Defensor del Pueblo europeo se incorporó al Presupuesto del Parlamento Europeo dotando una línea de créditos *pro memoria* *Vide* la resolución del Parlamento Europeo de 29 de octubre de 1992 sobre le Proyecto de Presupuesto General de 1993 (secciones I, II, IV y V), D.O.C.E. C 305, de 23 de noviembre de 1992, pp. 141-144, *praesertim* p. 142.

Para el ejercicio presupuestario de 1995, el Parlamento Europeo incluyó en el Estado de gastos del título I (“Gastos relativos las personas vinculadas a la institución”), junto al ya existente artículo 380 del Presupuesto del Parlamento dotado de 1,2 millones de ecus, un capítulo 10 dotado de 248.439. Se introdujo sin embargo un nuevo artículo 370 (“gastos particulares del Defensor del Pueblo”) con una dotación de 25.000 ecus dentro del título III (“gastos resultantes del ejercicio de funciones específicas por parte de la institución”). *Vide* la resolución del Parlamento Europeo de 27 de octubre de 1994,

Financiero (artículos 19 y 20). Estas reglas aluden, por ejemplo: al respeto de una nomenclatura uniforme de los ingresos y los gastos en la que tiene en cuenta sobre todo la naturaleza y el destino de los créditos; a la presentación de un manera concreta de los componentes del Presupuesto distinguiendo entre títulos, capítulos, artículos y partidas; etc.

En cuanto al Parlamento Europeo, la capacidad de auto-tutela de sus propios gastos es una de las más consolidadas como prueba la primera de las resoluciones que se incluyeron en el acta de sesión del Consejo de 22 de abril de 1970 que es aneja al Tratado de Luxemburgo. Recuérdese que, en ella, cuando el Consejo dominaba todavía casi todo el procedimiento de elaboración y de adopción del Presupuesto anual, se comprometió formalmente a reconocer al Parlamento el control y la gestión de sus propios gastos ⁴⁹⁹.

Los órganos encargados del Presupuesto del Parlamento Europeo son la Comisión del Presupuestos y la Mesa del Parlamento, compuesta por el Presidente y los vicepresidentes de órgano parlamentario ⁵⁰⁰. Según el punto III del anexo IV del RIPE, ambos órganos resuelven en fases sucesivas, primero, la organización del organigrama del Parlamento Europeo ⁵⁰¹, y después, la participación en la confección del Anteproyecto y del Proyecto del Estado de Previsiones.

Según el artículo 22 del RIPE, la Mesa se ocupa exclusivamente de establecer el Anteproyecto de Estado de Previsión dada su responsabilidad sobre los asuntos económicos, de organización y administrativos que afecten a los diputados, a la organización interna del Parlamento, a su secretaría y a sus órganos ⁵⁰². En todo momento, la Mesa está obligada a escuchar y a tener en cuenta la opinión de la Conferencia de Presidentes formada por el presidente del

supra nota 496, p. 135.

⁴⁹⁹ Literalmente, el Consejo “se compromet[ió] a no modificar el Estado de Previsión de gastos del Parlamento, siempre que este compromiso no sup[usiera] menoscabo de las disposiciones comunitarias, particularmente en lo concerniente a la estatuto de funcionarios y el régimen aplicable a los agentes, así como la sede de las instituciones”. *Vide* la resolución inscrita en el acta de sesión del Consejo de 21 de abril de 1970, aneja al Tratado que se modifican determinadas disposiciones presupuestarias de los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y el Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas, firmado el 22 de abril de 1970 en Luxemburgo, B.O.E. n° 1, de 1 de enero de 1986, p. 501.

⁵⁰⁰ *Vide* el apartado 1 del artículo 21 del RIPE.

⁵⁰¹ La Mesa determina el organigrama de cada ejercicio. Si procede, la Mesa y la Comisión de Presupuestos conciertan en el caso de que mantenga posturas enfrentadas. La decisión última y definitiva corresponde en todo caso a la Mesa, de conformidad con el apartado 3 del artículo 182 del RIPE y sin perjuicio de las decisiones adoptadas de conformidad con el artículo 272 del Tratado CE.

⁵⁰² *Vide* el apartado 2 del artículo 22 del RIPE.

Parlamento y por los presidentes de los grupos políticos ⁵⁰³ cuando presenten sus propuestas sobre los problemas administrativos y presupuestarios que afecten a los grupos políticos ⁵⁰⁴.

La elaboración del Estado de Previsiones propiamente dicho se inicia después de que la Mesa haya decidido definitivamente el organigrama. De conformidad con el artículo 183 del RIPE, más tarde la Mesa presenta el Anteproyecto de Estado de Previsiones de ingresos y gastos (apartado 1) a fin de que, posteriormente, la Comisión de Presupuestos adopte el Proyecto de Estado de Previsiones de ingresos y gastos (apartado 2). Sólo en el caso de que ambas instancias mantengan posiciones demasiado dispares o alejadas, se iniciaría una fase de concertación. El conjunto de los Estados de Previsiones de todas las instituciones debe estar en manos de la Comisión, oficialmente antes del 1 de julio, y efectivamente, de acuerdo con el calendario programático ⁵⁰⁵, antes del 1 de mayo. Este Estado de Previsión General constituye la previsión global de los ingresos y de los gastos del ejercicio en cuestión. Primero, se transforma en Anteproyecto de Presupuesto, y sólo después, cuando se transfiere al Consejo, se convierte en Proyecto de Presupuesto.

En la preparación de los Estados de Previsión de ingresos y de gastos, las tendencias más recientes han apuntado hacia una mayor intensificación de la cooperación interinstitucional en materia administrativa y de personal, como fórmula para evitar el despilfarro. Ello contrasta sin embargo con el coste adicional que está generando la creación y existencia de multitud de agencias especializadas, dotadas casi todas ellas de servicios independientes. Al no ser de su agrado, esta práctica ha sido denunciada repetidamente por el Parlamento, alegando la dificultad de su control financiero y porque supone un agravamiento del aparato burocrático comunitario ⁵⁰⁶. Asimismo, a fin de prepararse para la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, desde el propio Parlamento, invitó a distintas autoridades políticas para que les presenten propuestas con las que “racionalizar las estructuras y competencias de las comisiones parlamentarias, reducir el número de órganos parlamentarios y centrar la labor del Parlamento más en sus

⁵⁰³ *Vide* el apartado 1 del artículo 23 del RIPE.

⁵⁰⁴ *Vide* el apartado 9 del artículo 24 del RIPE.

⁵⁰⁵ De conformidad con el párrafo 2 del artículo 12 del Reglamento Financiero, la autoridad presupuestaria recibe a título informativo al mismo tiempo que la Comisión todos estados de previsión.

⁵⁰⁶ *Vide* la resolución del Parlamento Europeo de 27 de octubre de 1994 sobre el Proyecto de Presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 1995 (sección III), D.O.C.E. C 323, de 21 de noviembre de 1994, pp. 125-138, *praesertim* p. 131.

funciones políticas, legislativas y presupuestarias”. El Parlamento deseaba también que se tuvieran más en cuenta los “criterios de alta calidad y una óptima relación coste-eficacia, volumen de trabajo compartido, amplia representatividad y racionalización de los órganos” ⁵⁰⁷. A esto, se unen las directrices que parten de la nueva política de personal del Parlamento Europeo aprobada por la Mesa el 20 de abril de 1997. Estas directrices abogan por “una política de contratación fundada en el principio de no discriminación, con un límite de edad fijado en 45 años; la movilidad y la reasignación de empleo para todos los funcionarios; una formación profesional continua como elemento esencial que garantice a la Secretaría General la flexibilidad y la adaptabilidad necesarias; una reestructuración del sistema de promociones; la descentralización y delegación de poderes en materia de gestión, y la continuación con los esfuerzos por lograr la igualdad de oportunidades ⁵⁰⁸.

* * * *

Cuatro documentos componen el Estado Provisional general: una presentación política del Estado de Previsiones de la Comisión, un análisis más detallado de las solicitudes por sub-secciones, una recapitulación línea por línea de las solicitudes de los créditos y una presentación de la programación financiera. El Anteproyecto de Presupuesto incluye además una introducción general, y otra específica, siguiendo las distintas categorías de los gastos y de los ingresos. En el Anteproyecto de Presupuesto también se recogen unos cuadros financieros sobre el conjunto del Presupuesto ⁵⁰⁹.

La Comisión puede manifestar su desacuerdo con las Previsiones de las demás instituciones, en cuyo caso, tendrá que adjuntar un dictamen que incluya sus provisiones alternativas, debidamente motivadas y remitidas a la autoridad presupuestaria, siempre antes de los plazos legales oportunos. La prevalencia del principio de la autonomía financiera ha hecho, sin embargo, que esta situación no

⁵⁰⁷ *Vide* la resolución del Parlamento Europeo de 22 de octubre de 1998 el Proyecto de Presupuesto para 1999 (secciones I, II, IV, V y VI), D.O.C.E C 341, de 9 de noviembre de 1998, pp. 118-123.

⁵⁰⁸ *Vide* la resolución del Parlamento Europeo de 28 de mayo de 1998 sobre el Estado de Previsiones de ingresos y gastos del Parlamento Europeo y del Defensor del Pueblo para el ejercicio 1999 y sobre una carta rectificativa al Proyecto de Presupuesto Suplementario y Rectificativo 1/98, D.O.C.E C 195, de 22 de junio de 1998, pp. 45-48, *praesertim*, p. 46.

⁵⁰⁹ *Vide* el apartado 2 del artículo 13 del Reglamento Financiero.

En la sub-sección de la Comisión del Anteproyecto de Presupuesto se debe introducir además una definición de las políticas que justifican las solicitudes de los créditos, una explicación sobre la variación de los créditos de un ejercicio a otro, y una exposición de motivos sobre la política de empréstitos y de préstamos. Además, la Comisión está obligada a presentar toda una serie de documentos enunciados, todos ellos en el apartado 2º del artículo 13 del Reglamento Financiero.

sea demasiado frecuente. A más tardar del 1 de septiembre del ejercicio presupuestario n-1, la Comisión tiene que haber establecido el Anteproyecto de Presupuesto, integrado por el Estado General de los ingresos y la reunión de los Estados de Previsión de cada institución, para transmitirlo al Consejo. Este Anteproyecto de Presupuesto es publicado voluntariamente por la Comisión en la serie documental doc. COM de la Comisión.

3. Las consideraciones prácticas

Al hablar de consideraciones prácticas relacionadas con el Anteproyecto de Presupuesto es necesario hacer referencia a dos instrumentos específicos que, sin formar parte del procedimiento presupuestario anual propiamente dicho, influyen considerablemente en su desarrollo. Se trata, de un lado, de las fichas de financiación, y de otro, de las notas rectificativas. Las fichas financieras, aunque guardan más bien relación con la posterior ejecución del Presupuesto porque postulan la aplicación del principio de coste-eficacia, tienen un papel que cumplir en el momento de establecimiento del Presupuesto. Nótese que es justo en ese momento cuando la Comisión computa los gastos para el futuro más próximo. Por su parte, las notas rectificativas operan únicamente en el periodo de preparación del Presupuesto ya que están especialmente vinculadas a la confección del Anteproyecto de Presupuesto.

a) Las fichas de financiación

El Presupuesto General de la Unión es el instrumento jurídico que hace posible la materialización de las políticas comunitarias, las cuales, de tener implicaciones financieras se concretan en forma de créditos. Sin embargo, para poder hacerse efectivos, alguno de estos créditos precisan, en todo caso, de una cobertura legal o de un fundamento jurídico ⁵¹⁰. En principio, sólo escapan de este régimen las acciones que se consideran “no significativas”: ciertas acciones puntuales que pueden adoptar la forma de proyectos pilotos, de acciones preparatorias, de experiencias o de estudios. El resto de las acciones comunitarias, es decir, la mayoría de las decisiones comunitarias, entran dentro de la categoría de las llamadas “acciones significativas” ⁵¹¹. Esto significa que, para poder ser

⁵¹⁰ Como habrá ocasión de analizar en el capítulo 4 (epígrafe II.B.3), el tema de la base legal en materia de ejecución del Presupuesto tiene toda una serie de implicaciones específicas, muy distintas de la discusión general sobre las bases jurídicas que se plantea en el terreno normativo.

⁵¹¹ La primera referencia a las “acciones significativas” apareció en la Declaración común de 30 de

incluidas en el Presupuesto y generar un gasto, precisan de un “acto de base” cuya elaboración ha sido asignada por los Tratados constitutivos al Consejo. Este es el punto de partida que justifica la existencia de las llamadas fichas de financiación. Aunque estas fichas de financiación son decisivas especialmente en la fase ejecución del Presupuesto, su elaboración se realiza antes: en el mismo momento en el que la Comisión redacta el Anteproyecto de Presupuesto. Su funcionamiento está contemplado en el artículo 3 del Reglamento Financiero, solamente desde 1991 ⁵¹².

La confección de estas fichas de financiación responde al compromiso que asumieron los servicios de la Comisión para garantizar una gestión de los créditos acorde con los principios de buena gestión financiera, economía y relación coste-eficacia ⁵¹³. A tenor de lo dispuesto en el anterior artículo 201A del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, tal y como fue introducido por el Tratado UE (actual artículo 270), para

“(...) garantizar la disciplina presupuestaria, la Comisión no hará ninguna propuesta de acto comunitario, ni modificará sus propuestas, ni adoptará ninguna medida de ejecución que pueda incidir de manera considerable en el Presupuesto, sin garantizar que la propuesta o medida pueda ser financiada dentro del límite de los recursos propios de las Comunidades que resulte de las disposiciones fijadas por el Consejo en virtud del artículo 201”.

Como garantía del cumplimiento de esta relación coste-eficacia, las fichas de financiación deben incluir la información siguiente: la pertinencia de los objetivos perseguido; la justificación de la intervención presupuestarias de la Comunidad (teniendo especial consideración del principio del subsidiariedad); la adecuación del instrumento financiero elegido y; las disposiciones previstas para dar continuidad y para hacer posible el análisis de la acción que se trata de garantizar con vistas a la realización de una buena gestión financiera. Además, para evitar posibles fraudes o irregularidades, desde 1995, la Comisión deja constancia en cada ficha de financiación de la información relativa a las medidas de prevención y de protección existentes o previstas. Cuando los créditos afectan a acciones plurianuales, las fichas de financiación recogerán también un calendario aproximado que exprese las necesidades anuales de los crédito y de personal y que respete las previsiones de las Perspectivas Financieras. Estas fichas de financiación acompañan a todas aquellas

junio de 1982, cuyo apartado IV, párrafo 3 c), decía que “la ejecución de créditos inscritos en el Presupuesto para toda nueva acción comunitaria significativa necesita la adopción previa de un reglamento de base”. *Vide* la Declaración común de 30 de junio de 1982 (*supra* nota 336), p. 9.

⁵¹² *Vide* el artículo 3 del Reglamento Financiero, introducido por el Reglamento (CECA, CEE, Euratom) 610/90 de 13 de marzo de 1990, D.O.C.E. L 70, de 16 de marzo de 1990, p. 28. Existen sin embargo desde 1973.

propuestas o comunicaciones con repercusiones financieras o de personal que la Comisión presenta normalmente al Consejo, y en algunos casos, al Parlamento Europeo ⁵¹⁴.

Los ordenadores de pagos son los encargados de suministrar cada año este tipo de informaciones actualizadas con vistas a la preparación del estados de previsiones de la Comisión y en apoyo de las solicitudes de los créditos. A continuación, las fichas de financiación examinadas por la Dirección General responsable, bien de la propuesta normativa correspondiente, bien de la acción que incorpora una solicitud de un crédito. En el primer supuesto, la Dirección General de Presupuestos debe mostrar su conformidad en los diez días hábiles siguientes a su adopción. En el segundo caso, la adopción de la ficha de financiación debe adoptarse en coordinación con la Dirección General de Presupuestos. En todo caso, siempre debe consultarse con la Dirección General de Presupuestos y con la Dirección General de Control Financiero.

Las fichas de financiación sirven para que se pueda evaluar, durante la puesta en práctica de las actividades comunitarias, la relación existente entre los resultados obtenidos y los objetivos perseguidos. En realidad, estos documentos son la expresión de un claro ejercicio de previsión, estabilidad y garantía en la gestión de los créditos. De ahí que, al preparar el Anteproyecto de Presupuesto, la Comisión tenga que adjuntar a cada línea presupuestaria su correspondiente ficha de financiación ⁵¹⁵. Al final, estas fichas de financiación se han acabado convirtiendo en una referencia privilegiada que la autoridad presupuestaria se han comprometido a respetar siempre, a lo largo del procedimiento presupuestario anual, salvo que ciertas circunstancias duraderas y objetivas justifiquen explícitamente lo contrario.

Cada ficha de financiación informa sobre la incidencia presupuestaria que puede tener cada acción comunitaria propuesta por la Comisión durante todo su periodo de vigencia, incluyendo los gastos de funcionamiento que dicha acción

⁵¹³ *Vide* el artículo 274 Tratado CE y primer inciso del artículo 2 del Reglamento Financiero.

⁵¹⁴ Las fichas de financiación se actualizan en función de la información que se dispone sobre la viabilidad y desarrollo de cada línea presupuestaria. Esta actualización se repite a lo largo de las distintas etapas del procedimiento presupuestario.

Las fichas de financiación son revisadas cada año en la fase de confección del Anteproyecto de Presupuesto, teniendo en cuenta las posibilidades de ejecución del Presupuesto. De esta forma, se aprovecha también para contrastar la evolución efectiva de las necesidades con las previsiones anuales.

⁵¹⁵ Un modelo o formulario de ficha de financiación se incluye cada año en las circulares presupuestarias.

pueden generar. En lo que respecta a las actividades de carácter operacional, la ficha de financiación debe ir acompañada necesariamente de la justificación adecuada al importe de la intervención de la Comunidad. Incluso si es posible dicha ficha de financiación deberá ir apoyada en su caso por los datos estadísticos pertinente ⁵¹⁶. En el caso de las acciones plurianuales, la ficha de financiación deberá incluir un calendario aproximado de las necesidades anuales de créditos y personal que sea compatible con las Perspectivas Financieras ⁵¹⁷.

Las fichas de financiación son además un nexo de unión paradigmático entre el procedimiento normativo y el procedimiento presupuestario.

Para preservar la autonomía de la decisión de la autoridad presupuestaria frente a la decisión de la autoridad normativa, en 1982, el Parlamento Europeo, el Consejo, y la Comisión acordaron evitar la cuantificación de las decisiones comunitarias ⁵¹⁸. Sin embargo, el 6 de marzo de 1995 fue adoptada una Declaración Interinstitucional sobre el tema de la inserción de disposiciones financieras en los actos legislativos ⁵¹⁹. En ella, se recogió una regulación específica sobre los actos

⁵¹⁶ *Vide* el apartado 2 del artículo 3 del Reglamento Financiero.

⁵¹⁷ *Vide* el apartado 3 del artículo 3 del Reglamento Financiero.

⁵¹⁸ *Vide* el párrafo 3º del capítulo IV de la Declaración de 30 de junio de 1982, (J.O.C.E C 194, 28 juillet 1982). Según éste, “con el fin de dar al procedimiento presupuestario su pleno significado, debe ser evitada la fijación de importes máximos por Reglamento”, teniendo en cuenta además que “la ejecución de créditos inscritos en el Presupuesto para toda nueva acción comunitaria significativa necesita la adopción previa de un reglamento de base”.

La puesta en marcha de esta Declaración hubieta debido evitar los conflictos protagonizados por el Parlamento Europeo y el Consejo en el tema de los tipos máximos y de las bases legales. Por el contrario el Consejo sustituyó los tipos máximos por los “importes máximos considerados necesarios” que se incluían sistemáticamente en los actos legislativos referidos a los programas plurianuales. El Consejo atribuyó a estos tipos la condición de límite máximo de gastos, y ello, ante la oposición del Parlamento Europeo y de la Comisión. Esta última consideró que la inclusión de los tipo considerados necesarios en los actos legislativos constituían una fuente de desavenencias institucionales que, además, perjudicaban la buena gestión financiera. De ahí que se rechazara esta práctica.

A raíz de estos hechos y ante la persistencia de los conflictos institucionales, con arreglo a una Declaración aneja al Acuerdo Interinstitucional de 1993 que comprometía a las instituciones a mejorar la puesta en marcha de la Declaración de 1982, la Comisión presentó a los dos titulares de la autoridad presupuestaria una comunicación fechada el 6 de julio de 1994 (SEC (94) 1106).

Hoy por hoy, sólo el problema de los tipos considerados necesarios reglados en la comunicación anterior no fueron acogidos con satisfacción por todas las instituciones hasta que el 6 de marzo de 1995 se llegó a un arreglo del agrado de todos.

⁵¹⁹ *Vide* el anexo VI de la Declaración Interinstitucional, de 6 de marzo de 1995, del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión relativa a inserción de disposiciones financieras entre los actos legislativos, (D.O.C.E. C 102, de 4 de abril de 1994, p. 4). Sobre el funcionamiento de esta Declaración, véase *infra* en el capítulo 4, el epígrafe II.B.3 sobre la discusión del Parlamento y el Consejo sobre las bases legales necesarias para la creación del gasto presupuestario.

que adoptan con arreglo al procedimiento de codecisión del anterior artículo 189B Tratado C.E (actual artículo 251). El punto 3 de esta Declaración común reafirmó la importante función del artículo 3 del Reglamento Financiero reconociendo la importancia de las fichas de financiación, no sólo como instrumento de información extraordinariamente valioso sobre la incidencia financiera de las propuestas de la Comisión, sino también porque los tipos máximos necesarios habían sido suprimidos y porque, en principio, no había motivo alguno que justificara que a los actos no adoptados por el procedimiento de codecisión se aplicasen otros instrumentos que evaluaran su incidencia financiera. Téngase en cuenta además que, en relación con los programas plurianuales, las fichas de financiación cubren las eventuales necesidades de financiación anual compatibles con las Perspectivas Financieras. Por último, no hay que olvidar que, en caso de necesidad, las fichas de financiación se actualizan, no sólo en las distintas fases del procedimiento normativo si lo ponen de manifiesto las deliberaciones, también en el momento en el que se establece el Anteproyecto de Presupuesto ya que tiene que tener en cuenta el estado de ejecución del programa concreto ⁵²⁰.

b) Las notas rectificativas

Siendo como es el Anteproyecto de Presupuesto un documento de referencia permanente y clave durante el procedimiento de adopción del Presupuesto, el éxito de un Presupuesto final adecuado depende en buena medida de que el Anteproyecto de Presupuesto contenga unas previsiones lo más ajustadas posible a la realidad. Para solventar esta situación, y sobre todo para salvar el hecho de que el ejercicio presupuestario comienza seis meses después de la adopción del Anteproyecto de Presupuesto, el artículo 14 del Reglamento Financiero habla de la adopción de las llamadas “notas rectificativas” ⁵²¹. Con ellas, una vez aprobado el Anteproyecto de Presupuesto, la Comisión puede sugerir al Consejo la introducción de alteraciones al Anteproyecto siempre que lo recomienden elementos nuevos ⁵²², esto es, porque aparezcan aspectos que es necesario incluir en el Presupuesto pero que no se conocían en el momento en que se adoptó el Anteproyecto de Presupuesto. En particular, si dichas modificaciones del Anteproyecto de Presupuesto afectasen a algunas de sus respectivas secciones del Presupuesto, —dice el artículo 14—, el Parlamento Europeo, el Consejo, el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Cuentas, el

⁵²⁰ La Declaración común dispone que “la fiche révisée est communiquée à l’autorité budgétaire conjointement avec l’Avant-Project de Budget”.

⁵²¹ Esta es la denominación oficial que sigue el Reglamento Financiero.

⁵²² Dichas cartas pueden pues servir a la Comisión para tener en cuenta las exigencias del

Comité Económico y Social o el Comité de las Regiones pueden solicitar la presentación de notas rectificativas. Ahora bien, sólo se considerarán válidas aquellas notas que se presenten treinta días antes de la primera lectura del Proyecto de Presupuesto por el Consejo y que hayan sido transferidas al Consejo quince días de su primera lectura.

En la práctica, estas circunstancias sobrevenidas afectan a determinadas materias cuyos gastos son difícilmente previsibles. Estas notas rectificativas, salvo excepciones ⁵²³, están vinculadas al gasto agrícola, un gasto presumiblemente volátil ⁵²⁴. La reciente introducción del “*Memorandum of Understanding*” ha logrado solucionar —al menos temporalmente— el problema de la determinación de previsiones agrícolas fiables antes de la adopción del Anteproyecto de Presupuesto ⁵²⁵. Por ahora, este memorándum ya ha permitido a la Comisión actualizar sus previsiones agrícolas a lo largo del procedimiento presupuestario, gracias sobre todo a que se han flexibilizado los plazos de presentación de las notas rectificativas ⁵²⁶. Esta es sin duda una mejora decisiva del procedimiento *ad hoc* y

Parlamento Europeo presentadas a raíz de su primera lectura del Proyecto de Presupuesto.

⁵²³ De hecho, una carta rectificativa 2/95 fue presentada al día siguiente del referéndum noruego, para dejar constancia de la incidencia financiera de la ampliación de la Unión a los tres nuevos socios (*vide* Bol.UE 11 1994, punto 1.5.2). Esta carta rectificativa permitió que la adopción de las Perspectivas Financieras cupiera desde el primer día y que el Parlamento Europeo pudiera tenerla en cuenta en su segunda lectura para el Presupuesto de 1995.

⁵²⁴ Este tipo de gastos sigue estando subordinado a continuas fluctuaciones. Ello, a pesar del control logrado por la subordinación de los créditos agrícolas a la línea directriz agrícola y de los resultados obtenidos por la reforma MCSHARRY.

Abundan los ejemplos de notas rectificativas adoptadas para acoger los reajustes del gasto agrícola. Así, recientemente, la carta rectificativa adoptada el 29 de octubre de 1997 respecto del ejercicio 1998 adaptó las previsiones de gastos agrícolas con objeto de permitir la financiación de las ayudas directas a los grandes cultivos no reducidas por el Consejo, contrariamente a lo suponía la Comisión cuando estableció el Anteproyecto de Presupuesto (*vide* Bol.UE 10 1997, punto 1.5.3 y el Informe General sobre la actividad de la Unión Europea de 1997, punto 1059). Anteriormente, la carta rectificativa 1/95 sirvió para cubrir la insuficiencia de recursos para cubrir la totalidad de las necesidades estimadas para la directriz agrícola en el Anteproyecto de Presupuesto de 1995 (*vide* Bol.UE 9 1994, punto 1.5.4).

⁵²⁵ Este mecanismo tiene su origen en una Declaración común adoptada el 8 de abril de 1997 de los dos titulares de la autoridad presupuestaria, que inauguró el llamado “procedimiento TILLICH-MULDER”. Gracias a ella, la Comisión puede introducir una carta rectificativa al Anteproyecto de Presupuesto, si lo estima necesario, más allá de los plazos indicados en el Reglamento Financiero. *Vide* la resolución del Parlamento Europeo de 17 de julio de 1997 (D.O.C.E. C 286, de 22 de septiembre de 1997, p. 190).

⁵²⁶ Se trata en definitiva de permitir que la Comisión pueda adoptar “notas rectificativas tardías”. En este sentido, se la habilita para introducir modificaciones en el Anteproyecto de Presupuesto hasta finales del mes de octubre, esto es, abreviando a quince días los términos temporales del artículo 14.

Esta innovación constituye una considerable ventaja para la Comisión que, no está no exenta de

un progreso inestimable para el buen desarrollo de las relaciones interinstitucionales.

La importancia de estas notas de rectificación *ad hoc* destinadas, tanto, a actualizar los datos subyacentes a las estimaciones de los gastos agrícolas, como a tomar en consideración las últimas informaciones disponibles relativas a los Acuerdos de pesca han sido debidamente tenidas en cuenta por el nuevo Acuerdo Interinstitucional que pone en práctica las Perspectivas Financieras para los años 2000 a 2006 ⁵²⁷. El anexo III de este Acuerdo, reservado a la colaboración interinstitucional en materia presupuestaria, permite a la autoridad presupuestaria presentar una carta de rectificación *ad hoc* antes de la inauguración oficial del procedimiento presupuestario, con objeto de que el Consejo decida en última instancia, y a más tardar, en su segunda lectura del Proyecto de Presupuesto. Con estas medidas del nuevo Acuerdo interinstitucional de 6 de mayo de 1999, dos cuestiones presupuestarias, —vinculadas una al gasto agrícola, y otra, al gasto derivado de la política de pesca— han quedado perfectamente incardinadas en el “triálogo” interinstitucional.

C. La elaboración del Proyecto de Presupuesto

El procedimiento presupuestario se inicia oficialmente en el momento en el que el Consejo, tomando como base de sus trabajos el Anteproyecto de Presupuesto, presenta públicamente el Proyecto de Presupuesto. Después de todo es lógico que el procedimiento presupuestario anual se desarrolle sobre la base del texto emanado de uno de los dos titulares de la autoridad presupuestaria ⁵²⁸. A partir de ese momento, el procedimiento entra en una dialéctica que protagonizan casi exclusivamente los dos titulares de la autoridad presupuestaria, únicos órganos con plena capacidad de decisión sobre las grandes categorías de los gastos. Ambas

problemas futuros. Así lo puso de manifiesto DISCORS. Esta autora no ve claro si estas notas rectificativas pueden desembocar en una dialéctica de dos lecturas entre los dos titulares de la autoridad presupuestaria si subsiste el riesgo de que no se llegue a un acuerdo antes del comienzo del ejercicio presupuestario. Según DISCORS, este nuevo procedimiento puede convertirse, de nuevo, en un instrumento que permita al Parlamento Europeo presionar sobre el Consejo. *Vide* DISCORS, D. (1998), “La procédure budgétaire pour 1998: une idylle interinstitutionnelle”, R.M.C.U.E. 423, 681-703, *praesertim* pp. 695-697.

Esta opinión es discutible. Esta amenaza de la que habla DISCORS puede quedar muy atenuada gracias a la efectividad que ha tenido el procedimiento *ad hoc* sobre GO del Acuerdo Interinstitucional de 1993.

⁵²⁷ *Vide* el anexo III del Acuerdo Interinstitucional, de 6 de mayo de 1999, *supra* nota 351, p. 16.

⁵²⁸ *Vide* ISAAC, G. (1977), *La renovation des institutions financières...*, *op. cit. supra* nota 353, p. 738.

instituciones (Parlamento y Consejo) ven subordinada su acción al respeto de unos plazos y a la exigencia de unas modalidades de voto específicas. El procedimiento concluye cuando el presidente del Parlamento Europeo, después de efectuar hasta una segunda lectura del Proyecto de Presupuesto, declara aprobado el Presupuesto días antes del comienzo del ejercicio presupuestario correspondiente.

En este proceso de negociación sobre los planes del gastos, el Parlamento Europeo es la institución cuya actuación está sometida a mayores limitaciones (cuantitativas y cualitativas). De hecho, a pesar de que el principio del equilibrio presupuestario de todos los gastos sea el origen de la creación del TMA, al final, resulta que los grandes afectados por esta medida son particularmente los GNO. En principio, esto no debería haber sido especialmente problemático de no ser porque, apenas dos años después de la entrada en vigor del Tratado de Bruselas de 1975, la gran ambigüedad e imprecisión de los Tratados ⁵²⁹ derivó ya en 1979 y en 1980 en unas profundas crisis ⁵³⁰. Unas crisis que sólo pudieron ser aplacadas temporalmente a través de un acuerdo político: la Declaración común de 30 de junio de 1982 ⁵³¹. Más tarde, casi toda década de los años ochenta, estuvo jalonada de

⁵²⁹ Sobre todo surgieron problemas a la hora de determinar el TMA. No estuvo claro si el TMA se extendía también a la ejecución del Presupuesto y, con ella, a las transferencias de los créditos. No se conocían con exactitud los elementos que estaban sometidos al TMA. Así, por ejemplo no se supo si se podía aprovechar el remanente del margen de maniobra para adoptar el Presupuesto Rectificativo y Suplementario 2/80.

⁵³⁰ Las relaciones entre ambas partes de la autoridad presupuestaria empezaron siendo ásperas. Sin embargo, en 1980 y 1981 llegaron a ser tan tensas que desembocaron en unas profundas crisis. El 13 de diciembre de 1979, por primera vez en su historia, el Parlamento Europeo llegó a rechazar el Presupuesto para el ejercicio de 1980. *Vide* STRASSER, D. (1979), "Le budget 1979. Bilan d'une procédure. Difficultés politiques et juridiques: perspectives pour une nouvelle année", R.M.C. 227, 240-269; BYWATER, M. (1979a), "Le conflit budgétaire", R.M.C. 225, 101-103 y BANGEMANN, M. (1979), "La procédure budgétaire de 1979: l'équilibre nécessaire de la répartition des pouvoirs entre le Conseil et le Parlement", R.M.C. 226, 169-184; BABINI, V. (1980), "Il Parlamento Europeo respinge il Bilancio delle Comunità. Cause e conseguenze", La Comunità Internazionale, 3, 508-529; STRASSER, D. (1980), "Budget 1980. Son environnement politique et financier. Rejet et établissement. Première expérience de douzièmes provisoires", R.M.C. 238, 358-397; STRASSER, D. (1981b), "Le budget 1981. Son environnement politique et financier. La deuxième crise budgétaire. Les résultats de la procédure. Les perspectives pour une année nouvelle", R.M.C. 248 et 252, 279-311 et 561-605 y STRASSER, D. (1982), "Budget 1982. Son environnement politique et financier. Résultats de la procédure budgétaire. Les perspectives pour une année nouvelle", R.M.C. 258, 306-367, *praesertim* pp. 318-327.

⁵³¹ Un análisis en profundidad de los efectos de esta Declaración se puede encontrar en STRASSER, D. (1982), Budget 1982..., *ibidem*, pp. 318-327.

Antes de que fuera adoptada la Declaración común de 1982, estuvo vigente un acuerdo interno, un "código" interno que había sido aprobado el 22 de marzo de 1979. Su finalidad principal fue evitar que las enmiendas aceptadas por el Consejo fueran incompatibles con el TMA que había sugerido el Consejo. El TMA propuesto por el Consejo debía ser reducido hasta hacerlo compatible con el TMA formado por la mayoría necesaria en el Parlamento. Véase la remisión hecha por STRASSER, D.

nuevas discusiones interinstitucionales ⁵³², cada vez con matices distintos.

Buena parte de las razones que precipitaron las tensiones interinstitucionales nacieron del panorama coyuntural particularmente adverso. Al respecto, basta recordar la extenuación de los recursos propios en 1984, la insostenibilidad del problema británico o un descontrolado gasto agrícola que dejó exangüe el sistema. El Parlamento Europeo tuvo entonces la “virtud y la gentileza” de avivar la polémica, gracias a un activismo en materia presupuestaria cargado de aspiraciones políticas. Valiéndose de una recién estrenada legitimidad democrática política y de una impunidad jurídica circunstancial ⁵³³, incluso, llegó a irritar seriamente a ciertos Estados miembros ⁵³⁴ y obligó también al propio Tribunal de

(1979), “Le budget 1979 ...”, *ibidem*, p. 251.

⁵³² Vide STRASSER, D. (1985), “Le budget 1985, son environnement politique et financier d’un régime de douzièmes provisoires, (11^{ème} chronique annuelle)”, R.M.C. 289, 372-444.

⁵³³ Esta situación fue provocada por el carácter vetusto de determinadas disposiciones originarias de los Tratados. Como se había reconocido al Parlamento Europeo poderes reales de decisión capaces de tener efectos sobre terceros, el legislador no había pensado en la necesidad de incluir al Parlamento Europeo entre los sujetos legitimados pasivamente en el recurso de anulación. Sus actos eran pues inatacables.

Al cambiar la situación en los años setenta respecto de sus poderes presupuestarios, el Tribunal de Justicia determinó que era inadmisibile para una organización internacional que aspiraba a tener un sistema judicial completo que los actos de una de sus instituciones fueran inatacables (*vide* arrêt de la Cour de Justice du 15 juillet 1963, aff. 25/62, *Plaumann*, Rec. 1963, pp. 177-226, *praesertim* p. 197; arrêt de la Cour de Justice du 15 de septembre de 1981, aff. 208/80, *Rt. Hon. Lord Bruce of Donington*, Rec. 1981, pp. 2205-2228, *praesertim* p. 2205).

El Tribunal de Justicia solucionó el problema con su pronunciamiento de 10 de febrero de 1983 (aff. 230/81, *Grand Duché de Luxembourg c. Parlement Européen*, Rec. 1983, pp. 255-325, *praesertim* p. 255), el 23 de abril de 1986 (as. 294/83, *Parti Ecologiste “Les Verts” c. Parlamento Europeo*, Rec. 1986, pp. 1339-1373, *praesertim* pp. 1364-1366, fundamentos jurídicos 21 a 25) y de 3 de julio de 1986, respecto de actos de adopción del Presupuesto (as. 34/86, *vide supra* nota 357, pp. 2188-2214, *praesertim* pp. 2201-2202, fundamentos jurídicos 6-14), decretando la impugnabilidad de los actos del Parlamento Europeo, especialmente de aquellos con connotaciones presupuestarias. Por fin, se dio satisfacción a unas deficiencias que ya había sido denunciadas por la doctrina (*vide* PESCATORE, P. (1978), “Reconnaissance et contrôle judiciaire des actes du Parlement Européen”, R.T.D.E. 14/4, pp. 581-594).

⁵³⁴ Estas circunstancias se produjeron en 1978, con ocasión de la adopción del Presupuesto de 1979, y más concretamente en relación con los créditos del FEDER. El presidente del Parlamento Europeo declaró definitivamente adoptado el Presupuesto con carácter definitivo.

Este hecho provocó tal descontento, que algunos Estados miembros (como Gran Bretaña, Francia y Dinamarca) rehusaron ingresar su contribución al Presupuesto. *Vide* STRASSER, D. (1979), “Le budget 1979 ...”, *op. cit. supra* nota 530, pp. 240-269; BYWATER, M. (1979a), “Le conflit budgétaire”, *op. cit. supra* nota 530, pp. 101-103; BANGEMANN, M. (1979), “La procédure budgétaire de 1979 ...”, *op. cit. supra* nota 530, pp. 169-184.

Un nuevo choque de intransigencias entre ciertos Estados se repitió un año más tarde. Esta vez con el Presupuesto Rectificativo y Suplementario 2/1980 que aumentaba los créditos para solucionar determinadas situaciones sobrevenidas en 1980.

Justicia a pronunciarse. Esta acción del Parlamento Europeo respondió a una particular concepción jurídica del Presupuesto; entendido éste como un instrumento de presión y de orientación de las políticas comunitarias que no hizo sino acelerar aceleró la polémica ⁵³⁵.

Como puede verse el desarrollo de la dinámica interinstitucional de carácter presupuestario ha estado siempre repleta de unos incidentes y unos “accidentes” que han nutrido una parte muy considerable de los estudios doctrinales existentes en materia presupuestaria. Excedería con mucho el objeto de nuestro trabajo efectuar aquí un detallado análisis de todos y cada uno de los acontecimientos producidos en la década de los años setenta y ochenta. Optamos por tanto por acotar nuestro análisis a la situación actual sobre todo a sabiendas de que, desde 1988, las Perspectivas Financieras y su acuerdo de aplicación han normalizado y calmado casi definitiva y completamente la situación. Ello no impide sin embargo que, —como se advirtió—, de cuando en cuando ⁵³⁶ la polémica presupuestaria se

Ante la imposibilidad para el Consejo de reunir el respaldo suficiente que permitiera rechazar ciertas enmiendas del Parlamento Europeo, el presidente del Parlamento Europeo declaró aprobado el Presupuesto Rectificativo y Suplementario nº 2 de 1980.

Para mostrar su disconformidad, tres Estados miembros (la República Federal Alemana, Francia y el Reino de Bélgica), se negaron a efectuar los ingresos mensuales en concepto de IVA. Al final esta actitud sólo fue mantenida por un Estado, Alemania, el cual depositó un recurso de anulación del Presupuesto en cuestión el 2 de marzo de 1981.

Como respuesta, la Comisión instruyó, en fase precontenciosa, un recurso de incumplimiento contra este Estado miembro presuntamente infractor. Alemania acabó por retirar su demanda después de que se encontrara una solución negociada políticamente en forma de Presupuesto Rectificativo nº 1 de 1981. *Vide* arrêt de la Cour de Justice du 2 mars 1980, aff. 41/81, *Gouvernement de la République Fédérale d'Allemagne c. Commission* (J.O.C.E C 54, 13 mars 1981, pp. 5-6) y STRASSER, D. (1981b), “Le budget 1981 ...”, *op. cit. supra* nota 530, pp. 561-568.

⁵³⁵ Desde 1979, la discusión del Presupuesto se ha convertido para el Parlamento Europeo en una cita anual para demostrar su fuerza y poder de presión política. Le permite renovar sus viejas reivindicaciones y negociar con el Consejo. Esto no es en absoluto extraño si se piensa en que ésta es una técnica clásica importada de los regímenes parlamentarios de las democracias occidentales. *Vide* JACQUÉ, J.P. (1983), “Conquêtes et révéndications: l'évolution des pouvoirs législatifs et budgétaires du Parlement Européen depuis 1979”, R.E.I., 55-182; FALCÓN Y TELLA, R. (1988), Introducción al Derecho financiero y tributario de las Comunidades Europeas, Madrid, ed. Civitas (Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense), pp. 330-332.

⁵³⁶ Esta situación puede volver a producirse desde el mismo momento en que quede en suspenso el Acuerdo Interinstitucional que gobierna actualmente el procedimiento presupuestario. Si las instituciones no logran ponerse de acuerdo sobre cualquier cuestión, volverían a estar operativo el obsoleto e incompleto texto de los Tratados.

Precisamente, ésta ha sido la estrategia utilizada por el Parlamento Europeo en diciembre de 1999 para lograr un aumento de los créditos presupuestarios destinado a apoyar la acción exterior de la Comunidad para la reconstrucción en Kosovo a incluir en el Presupuesto del año 2000.

Hasta el último momento del procedimiento anual, de no transigir a sus reclamaciones, el

reactive. En efecto, si antes, mientras se aplicaron literalmente las disposiciones de los Tratados, las dificultades surgieron especialmente con la determinación del TMA y con el margen de maniobra del Parlamento Europeo, con la primera generación de Perspectivas Financieras (operativas entre 1988 y 1992), las discusiones se trasladaron al tema de la revisión anual de las Perspectivas Financieras y al del margen de gastos disponibles ⁵³⁷.

En todo caso, en la actualidad, las situaciones de conflicto prácticamente se han desvanecido, hasta el punto de que, en relación con el Presupuesto de 1998, se llegó a hablar de “idilio interinstitucional” ⁵³⁸. Sin embargo, todavía hoy persiste cierta actitud “beligerante” por parte del Parlamento Europeo ya que no se conforma con la prioridad concedida a algunos GNO. Insiste en su política expansionista y de presión política para obtener mayor peso en la orientación de las políticas comunitarias ⁵³⁹. Ello llevó a que, por ejemplo, en 1995, el Consejo

Parlamento Europeo amenazó al Consejo con suspender la aplicación del nuevo Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999. *Vide* la Decisión del Parlamento Europeo, de 16 de diciembre de 1999, de recurrir al instrumento flexibilidad para financiar la reconstrucción de Kosovo (D.O.C.E. C 41, de 14 de febrero del 2000, pp. 1-3) y la resolución del Parlamento Europeo, de 14 de febrero del año 2000, sobre el Proyecto de Presupuesto General de las Comunidades Europeas para el ejercicio 2000, modificado por el Consejo (D.O.C.E. C 41, de 14 de febrero del 2000, pp. 4-7).

⁵³⁷ La revisión de las Perspectivas Financieras fueron frecuentes, y además, se solaparon hasta obstaculizar a menudo el desarrollo del procedimiento presupuestario anual.

⁵³⁸ *Vide* DISCORS, D. (1998), “La procédure budgétaire pour 1998: une idylle interinstitutionnelle”, *op. cit. supra* nota 526, pp. 695-697.

También resultan muy reveladoras las manifestaciones efectuadas por ciertos miembros del Parlamento Europeo en el sentido de considerar que, por primera vez en su historia, el Presupuesto del ejercicio de 1999 ha sido adoptado por los dos titulares de la autoridad presupuestaria sin ningún tipo de discrepancia especialmente del lado del Parlamento Europeo.

El Presupuesto de 1999 se ha caracterizó por su rigor presupuestario, por el respeto absoluto del Acuerdo Interinstitucional y, —lo que es más importante para el Parlamento Europeo—, por su perfecta compatibilidad con casi todas las prioridades políticas indicadas inicialmente por el Parlamento Europeo. *Vide* el acta de sesión del Parlamento Europeo del 15 de diciembre de 1999, pp. 24 y siguientes, en especial la intervención de COLOM I NAVAL (p. 44).

Este diputado español elevó a la categoría de “hito histórico” el hecho de que el Consejo hubiera manifestado formalmente mediante una declaración unilateral su intención de respetar sus compromisos.

Las nuevas Perspectivas Financieras para los años 2000 a 2006, hacen converger el rigor presupuestario y la flexibilidad de la revisión de las Perspectivas Financieras. Es posible que, con esta nueva dosis de flexibilidad, se logre agilizar las transferencia entre categorías de gastos y pueda movilizar mejor los nuevos recursos, si resultase necesario.

⁵³⁹ Por ejemplo, con ocasión del Presupuesto de 1992, concentró sus energías en el tema de la crisis del Golfo pérsico y en la reunificación alemana; con el Presupuesto de 1995, en la cuarta ampliación.

Actualmente, está insistiendo en una política presupuestaria particularmente restrictiva capaz de hacer frente a los retos de la Unión Económica Europea. *Vide* FERNANDEZ-FABREGAS, F.; LENTZ

denunciara al Parlamento Europeo por haber clasificado a su antojo unilateralmente determinados créditos que para el Consejo eran GO ⁵⁴⁰. Más recientemente, el Parlamento Europeo también ha emprendido toda una cruzada hasta lograr que los gastos operativos derivados de la PESC se consideren como GNO ⁵⁴¹.

1. La primera lectura del Consejo: la presentación oficial del Proyecto de Presupuesto

Según el calendario programático, sobre la base del Anteproyecto de Presupuesto, después de intentar la conciliación de las posturas de los sujetos implicados en el marco de una concertación previa (en la que interviene una delegación del Parlamento Europeo ⁵⁴²), el Consejo lleva a cabo antes del 31 de julio

J. (1992), "Le budget 1992, son cadre politique et financier, son établissement, incidents et aboutissement", R.M.C. 360, 637-657; FERNANDEZ-FABREGAS, F.; LENTZ J. (1995), "Le budget 1995. Le déroulement de la procédure budgétaire: son environnement, ses incidences et son aboutissement", R.M.C.U.E. 388, 284-313; DISCORS, D. (1997), "La procédure budgétaire pour 1997 ...", *op. cit. supra* nota 484, pp. 682-705 y (1998), "La procédure budgétaire pour 1998 ...", *op. cit. supra* nota 526, pp. 681-703.

⁵⁴⁰ *Vide* la sentencia del TJCE de 7 de diciembre de 1995, as. C-41/95 (*supra* nota 369), Rec. 1995, pp. 4411-4442. En esta ocasión, para poder ejercer su derecho de enmienda, el Parlamento Europeo clasificó sin esperar el acuerdo con el Consejo determinados créditos vinculados a los Acuerdos Interinstitucionales de pesca, hasta entonces considerados como GO, como GNO.

⁵⁴¹ *Vide* el Acuerdo Interinstitucional de 16 de julio de 1997 sobre la financiación de la PESC, *supra* nota 352.

⁵⁴² Este tipo de concertación se convirtió en una práctica habitual desde los años setenta. (*vide* JACQUÉ, J. P. (1973), "Chroniques. Parlement Européen (1 Mars 1971-31 Décembre 1972)", R.T.D.E. 438-462, *praesertim*, p. 444).

Se trataba de reuniones informales que precedían a las reuniones del Consejo, en primer y en segunda lectura, con el objetivo de intentar de hacer converger las posiciones de los dos titulares de la autoridad presupuestaria. Básicamente, en estas sesiones de carácter predominantemente técnico, el Parlamento se limitó a reiterar sus prioridades presupuestarias expresadas unos meses antes. También en estas reuniones de concertación sirvieron al Parlamento Europeo para ejercer una peculiar modalidad de iniciativa normativa. Buscaba el compromiso del Consejo para que éste desarrollara, en un sentido o en otro, su actividad normativa.

Con el tiempo, estas reuniones de concertación presupuestaria han ido encontrando mayor cabida y dando paso a los "triálogos". No se olvide, sin embargo, que estos "triálogos" presentan un carácter mucho más formal. Suelen estar protagonizados por los presidentes de las instituciones, es decir, que se recurre al más alto nivel de representación.

Ya se vieron las virtudes del actual procedimiento de concertación *ad hoc* que busca el consenso entre el Parlamento Europeo y el Consejo sobre las prioridades presupuestarias sobre la totalidad del Presupuesto, incluso respecto del nivel de los GO. Queda duda cabe que, esta es una innovación reciente indudable y una gran ventaja para el Parlamento Europeo. *Vide supra* el epígrafe III.B.2.e) sobre la concertación *ad hoc*.

su primera lectura del texto presupuestario. Para los Tratados, el 5 de octubre es la fecha oficial límite al término de la cual el Consejo debe haber adoptado el Proyecto de Presupuesto ⁵⁴³. Además de estos topes temporales, el Tratado limita la acción del Consejo en el sentido de obligarle a superar la mayoría cualificada a la aprobación del Proyecto de Presupuesto, y establece que, en el caso de que el Consejo desee apartarse del Anteproyecto de Presupuesto, lo comunique necesariamente a la Comisión.

El procedimiento interno destinado a la adopción de este Proyecto de Presupuesto inicial comienza su confección en el seno del COREPER ⁵⁴⁴. Concretamente, es un órgano especializado, el Comité Presupuestario, el que lleva a cabo la mayor parte del trabajo de preparación del Proyecto de Presupuesto. Es entonces cuando estos estamentos habilitados por el Consejo consultan con el conjunto de las instituciones comunitarias y con los órganos interesados ⁵⁴⁵. Posteriormente, una vez que ha culminado el estudio técnico del Comité Presupuestario y del COREPER, el Consejo de Economía y Finanzas (ECOFIN) ⁵⁴⁶

⁵⁴³ El cumplimiento de este plazo legal es fundamental por razones de interés público para la Comunidad. Su inobservancia es susceptible de ser sancionado por parte del Tribunal de Justicia.

En la práctica, sólo en una ocasión se produjo este acontecimiento: fue en 1987. La falta de acuerdo en el seno del Consejo de Ministros sobre el TMA le impidió adoptar el Proyecto de Presupuesto en el tiempo debido. Este comportamiento del Consejo desencadenó la interposición de sendos recursos por omisión presentados por la Comisión y por el Parlamento Europeo. *Vide* la sentencia del TJCE de 12 de julio de 1988, as. 377/87, *Parlamento Europeo c. Consejo*, Rec. 1988, pp. 4017-4044 y sentencia del TJCE de 12 de julio de 1988, as. 383/88, *Comisión c. Consejo*, Rec. 1988, pp. 4026-4665.

Como puso de manifiesto el Abogado General MISCHO en aquella ocasión, el verdadero problema que planteaba la cuestión de la recurribilidad del Proyecto de Presupuesto era su consideración de acto preparatorio. Esta alternativa debía ser desechada por el Tribunal de Justicia sobre la base de la capacidad de este instrumento para desplegar efectos jurídicos (*ibídem*, pp. 4029-4030).

⁵⁴⁴ Este comité está compuesto por los expertos financieros existentes en las representaciones permanentes de cada Estado miembro. Este comité se limita, en la mayoría de los casos, a ratificar las sugerencias realizadas por el Comité Presupuestario.

⁵⁴⁵ Aunque se suele consultar también con el Comité de las Regiones y con el Comité Económico y Social, adquieren especial significación y alcanzan singular profundidad las relaciones existentes con la Comisión debido especialmente a que fue la Comisión la responsable de la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto.

Este tipo de consultas son preceptivas, pero no vinculantes (*vide* CAYÓN GALIARDO, A. (1986b), "Las disposiciones financieras de las Comunidades Europeas ...", *op. cit. supra* nota 328, p. 763), bien a pesar de que no se puede decir que tengan el mismo valor que la consulta que se desarrolla en el ámbito normativo.

Realmente, con estas consultas, se trata de buscar un acuerdo que intente preservar en la medida de lo posible las preferencias de gastos manifestadas por los organismos dotados de autonomía financiera.

⁵⁴⁶ El ECOFIN lo forman los Ministros o Secretarios de Estado encargados de los asuntos

efectúa un examen político. Esta modalidad de formación del Consejo es la que establece oficialmente el Proyecto de Presupuesto ⁵⁴⁷, tras superar el voto por mayoría cualificada del apartado 2º del artículo 205 del Tratado CE.

Como ha demostrado la práctica, las dificultades para encontrar el consenso de los miembros del Consejo ⁵⁴⁸ pueden situarlo en una posición especialmente debilitada para negociar durante el resto del procedimiento presupuestario. Así, lo demostraron los conflictos ocurridos en 1979 y en 1981, cuando el Parlamento Europeo interpretó que la falta de cohesión interna del Consejo como una habilitación tácita para modificar el TMA y actuó en consecuencia ⁵⁴⁹.

Desde el punto de vista formal, este acto de adopción del Proyecto de Presupuesto en primera lectura tiene el mismo valor que el resto de los actos que adopta el Consejo; y por ello, es susceptible de impugnación ante el Tribunal de Justicia ⁵⁵⁰. Sin embargo, parte de la doctrina (SACCHETTINI ⁵⁵¹, CAYÓN ⁵⁵²), por

presupuestarios en los Estados miembros de los que son nacionales. Nada impide sin embargo para que a esta sesión de extraordinaria significación asistan responsables de otras carteras ministeriales. La consulta al COREPER es obligatoria. Aunque, en principio, las opiniones del COREPER no deberían prejuzgar en absoluto su decisión, el ECOFIN suele limitarse a hacer suyas las opiniones del COREPER.

⁵⁴⁷ La mayoría de los asuntos tratados son de naturaleza puramente política.

⁵⁴⁸ La mayoría cualificada exige la aprobación de al menos 67 voces sobre un total de 87 votos. Esto supone que el Proyecto de Presupuesto, siendo como es que se aplica el Acuerdo de Ioannina de 1995, se entenderá rechazado si manifiestan su intención de oponerse a él los miembros del Consejo que reúnan un total de 23 a 25 votos, en cuyo caso, el Consejo hará todo lo que esté a su alcance para conseguir una solución satisfactoria que pueda adoptarse por 65 votos, como mínimo, dentro de un plazo razonable y sin menoscabo de los plazos obligatorios fijados en el apartado 4º del artículo 272 del Tratado CE y en el párrafo 2 del apartado 1 del Reglamento Financiero. *Vide* la Decisión del Consejo de 29 de marzo de 1994 sobre la adopción de decisiones por el Consejo por mayoría cualificada, D.O.C.E. C 105, de 13 de abril de 1994, y Decisión de adaptación de 1 de enero de 1995, D.O.C.E. C 1, de 1 de enero de 1995.

Resulta interesante constatar que el terreno presupuestario es uno de los ámbitos en los que, desde el principio, la mayoría cualificada es la modalidad de voto aplicable. En opinión de STRASSER, de esta forma, que pretendía evitar prolongados debates que habrían puesto en serio peligro el buen funcionamiento de las Comunidades. *Vide* STRASSER, D. (1993a), La Hacienda de Europa..., *op. cit. supra* nota 440, p. 30.

⁵⁴⁹ Ya se vio, la furiosa respuesta con la que respondieron los Estados la actitud adoptada por el Parlamento Europeo en relación con la aprobación del Presupuesto Rectificativo y Suplementario nº2 de 1980. *Vide supra* nota 534.

⁵⁵⁰ La impugnación del Proyecto de Presupuesto podría solicitarse, por ejemplo, por falta de cumplimiento de los criterios de legalidad que acompañan al Presupuesto, sus principios rectores, y en especial, el equilibrio presupuestario.

⁵⁵¹ *Vide* SACCHETTINI, A (1982), Commentaire Mégret. (...) Dispositions financières, vol. 11, *op. cit. supra* nota 340, p. 47.

⁵⁵² *Vide* CAYÓN GALIARDO, A. (1986b), "Las disposiciones financieras de las Comunidades

su eficacia jurídica compleja, ha destacado el carácter de acto *sui generis* del Proyecto de Presupuesto. Además, CAYÓN equiparó la importancia del Proyecto de Presupuesto del Consejo a la de las propuestas legislativas propias de la Comisión. Según este autor, los Tratados subrayaron una vez más la posición preeminente del Consejo frente al Parlamento Europeo ⁵⁵³. Tiene razón CAYÓN al establecer esta comparación sobre todo si se tiene en cuenta, que este acto del Consejo determina en buena medida el volumen de los ingresos que los Estados miembros deben poner a disposición de las Comunidades Europeas, y que será aplicable tanto en el supuesto de que se recurra al régimen de las Doceavas Partes Provisionales como en la hipótesis de que el Parlamento Europeo guarde silencio en su segunda lectura del Proyecto de Presupuesto.

2. La primera lectura del Parlamento Europeo. Especial referencia a la Comisión de Presupuestos

Sobre la base del Proyecto de Presupuesto, el Parlamento Europeo efectúa su primera lectura, pudiendo en este caso, según el apartado 4 del artículo 272 del Tratado CE: bien aprobar el texto del Proyecto de Presupuesto tácita o expresamente sin proponer alteraciones, bien proponer modificaciones, o bien sugerir enmiendas a éste ⁵⁵⁴. A esta fase del procedimiento se llega tras una votación en el pleno de dos resoluciones sometidas a debate en el curso de la sesión plenaria que tiene lugar en el mes de octubre. Una de estas resoluciones se refiere a la sección III del Presupuesto (Comisión), y la otra afecta al resto de las secciones del Presupuesto.

El calendario programático ha dilatado el estrecho plazo de cuarenta y cinco días inicialmente concedido por los Tratados constitutivos para el desarrollo de este examen. Incluso, se ha consolidado la práctica de que el Parlamento Europeo

Europeas ...”, *op. cit. supra* nota 328, p.762.

⁵⁵³ Precisamente, al igual que ocurre en el ámbito normativo, el Consejo es el interlocutor directo de la Comisión. Es más: los Tratados obligan únicamente al Consejo a consultar a la institución, antes de su primera lectura y de su segunda lectura del Proyecto de Presupuesto, únicamente cuando se haya modificado el contenido del Anteproyecto de Presupuesto adoptado inicialmente por la Comisión.

⁵⁵⁴ Está generalmente admitido —y además, así lo atestigua el RIPE— que, en relación con los GO, el Parlamento Europeo establece “propuestas de modificación”, y en relación con los GNO, presenta “proyectos de enmienda”. Sin embargo, advirtió con acierto CAYÓN, que en el Tratado no hace esta distinción, se alude siempre al “Proyecto de Presupuesto”.

De esta forma, se podría querer subrayar cómo la actividad del Parlamento Europeo es principalmente un poder de examen, un poder de control general y democrático del Presupuesto típico de las tradiciones continentales. *Vide* CAYÓN GALIARDO, A. (1986b), “Las disposiciones financieras de las Comunidades Europeas ...”, *op. cit. supra* nota 328, p. 766.

efectúe una primera aproximación de las cuestiones presupuestarias mucho antes de esta fecha. De esta manera, el Parlamento Europeo pretende marcar con suficiente antelación las líneas de las grandes orientaciones presupuestarias que a su entender debe darse en el ejercicio presupuestario en cuestión. Esta discusión anticipada suele tener lugar en torno al mes de abril y se concreta a través de una resolución ⁵⁵⁵.

Este primer análisis del Proyecto de Presupuesto del Parlamento Europeo en primera lectura comienza con la remisión por parte de la Secretaría General del Parlamento Europeo de todos documentos presupuestarios del Proyecto de Presupuesto a la Comisión de Presupuestos ⁵⁵⁶. Las discusiones preliminares relativas al Anteproyecto de Presupuesto dan lugar a que la Comisión de

⁵⁵⁵ El ejemplo más reciente de este tipo de decisión parlamentaria expresando la opinión del Parlamento en torno a las preferencias de las orientaciones que debía darse al procedimiento presupuestario para 1999 fueron aprobadas el 2 de abril de 1998. *Vide* las Resoluciones del Parlamento Europeo sobre las orientaciones referentes al procedimiento presupuestario para 1999 (sección III: Comisión, por una parte; sección I: Parlamento, anexo: Defensor del Pueblo, sección II: Consejo, sección IV: Tribunal de Justicia, sección V: Tribunal de Cuentas, y sección VI: Comité Económico y Social y Comité de las Regiones, por otra), D.O.C.E C 138, de 4 de mayo de 1998, pp. 149-154.

En estos textos, el Parlamento Europeo definió las prioridades siguientes: la creación de empleos gracias a la inversión en infraestructuras, la investigación y el desarrollo, mediante el apoyo a la pequeña y mediana empresa (PYME), la lucha contra el desempleo de los jóvenes y el refuerzo de la cohesión, así como de la dimensión social; "Europa del conocimiento" (educación, formación, investigación y desarrollo); el medio ambiente y el cambio climático; el control de la eficacia real de los programas y la asignación más eficaz de los recursos; el refuerzo de la Unión Europea en el mundo gracias a una política de desarrollo coherente.

El Parlamento Europeo postuló además que el Presupuesto para 1999 siguiera la misma línea de restricción y de rigor, comparable al esfuerzo presupuestario que los Estados estaban haciendo en el ámbito de la realización de la Unión Económica Europea.

El Parlamento Europeo instó asimismo al Consejo para que buscara una posición común sobre los aspectos todavía sin solución, tales como el tema de los fundamentos jurídicos, el intento de búsqueda de un mismo enfoque riguroso para los GO y para GNO, la observancia de las conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo en materia de gastos estructurales y el control de la ejecución del Presupuesto.

También advirtió de la necesidad de distinguir una política presupuestaria separada entre gastos relativos a la Unión en su composición actual y los gastos destinados a los países candidatos a la adhesión.

⁵⁵⁶ El artículo 1 del anexo IV del RIPE enuncia los documentos que se distribuyen entre sus miembros para permitir un cumplimiento de las funciones presupuestarias por parte del Parlamento Europeo participativa y democrática. Estos documentos con los que trabaja el Comisión de Presupuestos —la comisión parlamentaria competente para el fondo— son susceptibles también de protagonizar incidencias.

El Comisión de Presupuestos comienza a trabajar con estos documentos muy pronto, prácticamente a partir de la fecha de preparación del Anteproyecto de Presupuesto.

Presupuestos del Parlamento se ponga a trabajar por primera vez sobre el Presupuesto ⁵⁵⁷.

Según el Reglamento Interno del Parlamento Europeo, desde este momento, —antes del verano—, las comisiones especializadas interesadas logran materializar su curiosidad y sus inquietudes en asuntos presupuestarios y preparan sus trabajos. Para aligerar el peso de esta tarea, las comisiones cuentan con un punto de referencia personal. Con carácter previo, se designa un ponente en la Comisión de Presupuestos que se encarga de dirigir y de impulsar los trabajos. De esta forma, se consigue centralizar el trabajo, y ofrecer a la Comisión de Presupuestos un largo plazo de tiempo para tramitar todas las propuestas las que pueda querer presentar el resto de las comisiones parlamentarias ⁵⁵⁸. En el transcurso de estas reuniones de la Comisión de Presupuestos, se empiezan ya a discutir y depurar las propuestas de enmiendas y de modificación de los GNO y de los GO, respectivamente. Estas sesiones deliberativas acaban con la adopción de un informe y una propuesta de resolución que el ponente de los trabajos debe presentar ante la sesión plenaria para su aprobación posterior. Ya en el pleno, suelen producirse animadas discusiones, protagonizadas tanto por los miembros del hemiciclo como por los representantes del Consejo y de la Comisión. Al término de los debates, la cámara adopta una postura oficial y la expresa a través de una resolución que se envía al Consejo antes del 25 de octubre.

En teoría, ante el silencio de los Tratados, nada debería impedir a la cámara una discusión final sobre el conjunto del Presupuesto, en primera o en segunda lectura; sin embargo, razones de orden práctico han querido que este voto de conjunto no se haya producido jamás ⁵⁵⁹. De esta forma, el Parlamento Europeo ha

⁵⁵⁷ Como señala el párrafo 2 del artículo 13 del Reglamento Financiero, el Parlamento Europeo recibe al mismo tiempo que el Consejo el Anteproyecto de Presupuesto de manos de la Comisión. Este hecho se produce oficialmente en la sesión plenaria del mes de mayo

⁵⁵⁸ Es una práctica habitual que se organicen audiencias y que tanto los representantes de la Comisión como los del Consejo asistan a las reuniones de la Comisión de Presupuestos. Nótese que estas audiencias aseguran la organización de un diálogo constructivo en la conformación del Presupuesto. En ellas, la Comisión suele defender y discutir las prioridades consignadas por ella en su Anteproyecto de Presupuesto y el Consejo hace lo mismo respecto de sus preferencias contenidas en el Proyecto de Presupuesto.

⁵⁵⁹ Esta circunstancia responde a ciertos acontecimientos ocurridos en 1979. El 8 de noviembre de 1979, durante el curso de una sesión plenaria en la que debía votarse en primera lectura el Proyecto de Presupuesto de 1980, el Parlamento Europeo estuvo a punto de votar en bloque en contra de la propuesta DANKERT que pretendía aumentar el producto de la tasa de corresponsabilidad lechera. El rechazo del Parlamento Europeo hubiese eclipsado a todas las enmiendas y propuestas que ya habían sido votadas. Para evitar esta fatalidad, se decidió pasar a votar directamente la resolución confeccionada por el Parlamento Europeo. A raíz de este incidente, ya no tuvo lugar el voto del

logrado evitar la asunción de compromisos más estrictos de los fueran establecidos por los Tratados.

Las tareas que el Parlamento tiene atribuidas en esta fase del procedimiento presupuestario fueron establecidas explícitamente por el articulado de los Tratados constitutivos en el numeral cuarto del artículo 272 del Tratado CE. De acuerdo con este precepto, el Parlamento Europeo puede adoptar hasta tres posturas distintas, con efectos jurídicos diferentes.

La primera posibilidad, —que no suele producirse—, es que el Parlamento Europeo dé su simple y llana aprobación al Proyecto de Presupuesto presentado por el Consejo en primera lectura; en cuyo caso el Presupuesto se considera definitivamente aprobado.

La segunda alternativa, —con las mismas consecuencias que la mera aprobación—, consiste en que el Parlamento Europeo opte por su silencio y no proponga ninguna modificación o enmienda a los GNO y a los GO, respectivamente ⁵⁶⁰.

Por último y en tercer lugar, la situación más habitual consiste en que el Parlamento Europeo adopte enmiendas o proponga modificaciones a los GNO y a los GO, respectivamente ⁵⁶¹. En este caso, el texto ya enmendado o modificado, se

conjunto del Presupuesto de 1981. *Vide* ISAAC, G. (1984a), “Le processus de décision interne du Parlement Européen ...”, *op. cit. supra* nota 345, pp. 694-695.

⁵⁶⁰ Esta circunstancia fue provocada deliberadamente por el Parlamento Europeo, como señal de desacuerdo, en relación con el Presupuesto Rectificativo y Suplementario n° 1 de 1987 y con Presupuesto Rectificativo y Suplementario n° 2 de 1990. Este último Presupuesto Rectificativo y Suplementario dio lugar a un conflicto jurisdiccional ante el Tribunal de Justicia. El Consejo interpuso un demanda alegando que el Parlamento Europeo se había extralimitado en sus poderes presupuestarios, particularmente en relación con el tema de la determinación de los ingresos. El objeto del litigio fue una transferencia ilegal del saldo excedentario de 1989, que el Parlamento Europeo pretendió transferir a 1991. *Vide* la sentencia del TJCE de 31 de marzo de 1992, as. C-284/90, *Consejo c. Parlamento Europeo*, Rec. 1992, pp. 2277-2332.

Hágase notar que el Tratado no especifica los motivos, ni prevé consecuencias diferentes al silencio del Parlamento Europeo, señalando por ejemplo, la falta de quórum o la falta de mayoría suficiente para adoptar una decisión. Desde luego, no creemos que deba preverse las mismas consecuencias jurídicas a un problema procedimental que a un problema de fondo derivado, por ejemplo, por la falta de sincronía entre las propuestas del Comisión de Presupuestos y la reacción del pleno. Es indudable que esta última hipótesis no puede más que beneficiar a la otra rama de la autoridad presupuestaria. Un supuesto de este tipo se produjo con el Presupuesto de 1978. *Vide* STRASSER, D. (1978), “Le budget 1978. Bilan d’une procédure. Innovations juridiques et perspectives pour une nouvelle procédure”, R.M.C. 213, 13-29, *praesertim* pp. 17-18.

⁵⁶¹ Mientras que las enmiendas concernientes a los GNO exigen el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Parlamento —equivalente a al menos 314 voces sobre 626—, la propuesta de modificación de los GO deben contar con el consentimiento de la mayoría absoluta de los

transmite de nuevo al Consejo para que realice su segunda lectura del Proyecto de Presupuesto.

En ésta su primera lectura del Proyecto de Presupuesto, el Parlamento Europeo está condicionada por la acción anterior del Consejo. De hecho, solamente en el caso de que el Consejo hubiera superado en más de la mitad el montante inicial de TMA, los Tratados conceden la posibilidad al Parlamento para que utilice su “margen de maniobra”⁵⁶² y aumente como máximo el importe de los GNO en la misma proporción que el Consejo.

Desde que el procedimiento anual se rige por las normas contenidas en el Acuerdo Interinstitucional que aplica las Perspectivas Financieras, el Parlamento Europeo ha modificado su estrategia de presión política sobre el Consejo a lo largo de las dos lecturas que efectúa del Proyecto de Presupuesto. Al quedar neutralizadas las disposiciones del Tratado, el TMA y el margen de maniobra ya no son utilizables. Ello ha obligado al Parlamento a abandonar su costumbre de manejar cifras hinchadas. La introducción de la mecánica de las Perspectivas Financieras ha asegurado el empleo de datos más realistas y se han logrado evitar ciertos conflictos pasados. Ello ha provocado sin embargo que la acción del Parlamento Europeo se ciña actualmente a ciertos aspectos técnicos y haga uso, por ejemplo, de la llamada “reserva negativa”⁵⁶³. Téngase en cuenta además que, en

sufragios expresados al efecto.

⁵⁶² Una vez más la falta de precisión en la regulación del margen de maniobra del Parlamento Europeo dio origen a múltiples conflictos interinstitucionales sobre todo hasta la adopción de la Declaración común de 30 de julio de 1982.

El Tratado no indicaba, por ejemplo: sus límites temporales y materiales, si se podía extender a los Presupuestos Rectificativos y Suplementarios, si afectaba tanto a los créditos de compromiso como a los créditos de pago, etc. *Vide* STRASSER, D. (1978), “Le budget 1978 ...”, *op. cit. supra* nota 560, pp. 15 y siguientes; STRASSER, D. (1979), “Le budget 1979 ...”, *op. cit. supra* nota 530, pp. 244; BANGEMANN, M. (1979), “La procédure budgétaire de 1979 ...”, *op. cit. supra* nota 530, pp. 178 y siguientes; STRASSER, D. (1981b), “Le budget 1981 ...”, *op. cit. supra* nota 530, p. 280 y STRASSER, D. (1982), “Budget 1982 ...”, *op. cit. supra* nota 530, p. 330 y siguientes.

Para evitarse conflictos con el Parlamento Europeo, el Consejo adquirió la costumbre de no superar su mitad del TMA. De esta forma, evitó tener que buscar el acuerdo con el Parlamento Europeo para el final del procedimiento anual.

⁵⁶³ El recurso a esta reserva negativa ha permitido al Parlamento Europeo sobrepasar los límites de las Perspectivas Financieras fijadas para ese año y hacer una elección más amplia de las orientaciones definitivas para los gastos. Sobre el funcionamiento de esta reserva negativa véase ISAAC, G. (1992c), “La pratique des inscriptions négatives dans le budget des Communautés Européennes”, Perspectives du Droit International et Européen, (Recueil d’Etudes à la mémoire de G. Appollis), París, ed. Pédone, pp. 229-233.

Otra forma de presionar políticamente al Consejo consistió en arrancarle un compromiso firme a la hora de establecer las bases jurídicas que sirven de soporte a ciertos créditos a lo largo del

virtud del artículo 272 del Tratado CE, el Parlamento Europeo no puede volver a examinar en segunda lectura las propuestas de modificación o las sugerencias de enmienda que ya han sido modificadas o rechazadas por el Consejo.

3. *La segunda lectura del Consejo*

En esta fase del procedimiento comienza un verdadero proceso de transacción entre la autoridad presupuestaria para rechazar o para modificar con carácter definitivo las propuestas de modificación de los GO, a sabiendas de que el Consejo sólo está habilitado por los Tratado para proponer modificaciones a los GNO.

El desarrollo de esta segunda lectura del Proyecto de Presupuesto por parte del Consejo depende de la acción anterior del Parlamento Europeo, de manera que, si éste presentó enmiendas a los GNO o propuso modificaciones a los GO respecto del Proyecto de Presupuesto inicial del Consejo, el apartado 5º del artículo 272 del Tratado CE, rinde al Consejo la posibilidad para busque el acercamiento de su posición con el Parlamento. Para ello, el calendario programático ha ampliado con diez días adicionales el plazo oficialmente concedido para efectuar esta segunda lectura del Proyecto de Presupuesto que cuenta desde la comunicación del Proyecto de Presupuesto por parte del Parlamento Europeo ⁵⁶⁴. En cualquier caso, si al término de este plazo, el Consejo guarda silencio o acepta las modificaciones y las enmiendas propuestas del Parlamento ⁵⁶⁵, el procedimiento presupuestario se da por terminado y el presidente del Parlamento Europeo ya puede declarar definitivamente aprobado el Presupuesto.

Antes de iniciarse esta segunda lectura del Proyecto de Presupuesto, el Consejo consulta con la Comisión, y en su caso, —en virtud del poder de auto-organización financiera reconocida en Derecho Comunitario—, con las instituciones y órganos comunitarios correspondientes. En este momento, ha sido habitual que el Consejo organice una nueva concertación con el Parlamento Europeo respecto de los GO.

procedimiento presupuestario. De esta manera, el Parlamento Europeo se aseguraba una participación más activa en el procedimiento presupuestario. Su estrategia fue un éxito. *Vide* TIMMANN, H.J. (1989), “La procédure budgétaire...”, *op. cit. supra* nota 405, pp. 236 y 238.

⁵⁶⁴ En total el Consejo dispone de veinticinco días para realizar su segunda lectura del Proyecto de Presupuesto, aproximadamente hasta el 20 de noviembre del ejercicio n-1.

⁵⁶⁵ En opinión de SACCHETTINI, estas dos hipótesis son acumulativas. *Vide* SACCHETTINI, A (1982), *Commentaire Mégret. (...) Dispositions financières*, vol. 11, *op. cit. supra* nota 340, p. 53.

La organización interna de esta fase del procedimiento es análoga a la de la primera lectura: tras las deliberaciones se pasa a las votaciones. El núcleo de las discusiones suele estar alimentado por las alteraciones a las propuestas de modificación efectuadas por el Parlamento Europeo.

Los Tratados exigen la aplicación de reglas y modalidades de voto distintas, dependiendo de que las propuestas del Parlamento Europeo hubieren o no aumentado el importe global de los gastos ⁵⁶⁶. Aunque la regla general es el voto por mayoría cualificada, su eficacia es totalmente distinta. Se aplica lo que la doctrina conoce como la “mayoría inversa”, cuyo objetivo consiste en poner obstáculos al Consejo para que no rechace aquellas propuestas de modificación de los GO que puedan desequilibrar el Presupuesto. Ello significa que, cuando las propuestas de modificación del Parlamento Europeo sobre los GO incrementen los gastos de una institución, para que sea admitidas, el Consejo debe confirmar esta decisión por mayoría cualificada. La falta de esta aceptación expresa o el silencio del Consejo equivalen al rechazo de la propuesta en cuestión ⁵⁶⁷. Si, por el contrario, las propuestas del Parlamento Europeo no comportan un aumento del importe de los gastos, el Consejo sólo puede desatenderlas si sus miembros así lo manifiestan, expresamente y por mayoría cualificada. Es más, a falta de un rechazo expreso de las propuestas del Parlamento Europeo o en caso de silencio del Consejo, la propuestas del Parlamento se consideran aceptadas. Pero, si, en el seno del Consejo, se decide aceptar las modificaciones propuestas por el Parlamento Europeo, el Consejo deberá entonces votar de nuevo por mayoría cualificada la alteración del importe inicial de gastos consignado originalmente en su Proyecto de Presupuesto.

Respecto de los GNO, de nuevo, la mayoría cualificada puede favorecer las pretensiones del Parlamento Europeo en la medida se aplica también la mayoría inversa. Ello supone que, para rechazar las enmiendas a los GNO, el Consejo debe mantener una posición globalmente negativa ⁵⁶⁸. En el pasado, —ya se vio—, la superación por el Parlamento Europeo de su margen de maniobra creó serios problemas al Consejo en 1979 y en 1980 ⁵⁶⁹.

⁵⁶⁶ Vide los párrafos 2º y 3º del apartado 5, b) del artículo 272 del Tratado CE.

⁵⁶⁷ En este caso, la mayoría cualificada está orientada a facilitar al Consejo el rechazo de las propuestas de aumento de los créditos.

⁵⁶⁸ Vide SACCHETTINI, A (1982), Commentaire Mégret. (...) Dispositions financières, vol. 11, *op. cit. supra* nota 340, p. 52.

⁵⁶⁹ Por falta de cohesión entre sus miembros, en 1978, el Consejo no logró reunir la mayoría suficiente para rechazar las enmiendas a los GNO propuestas por el Parlamento Europeo, aunque éstas superaban el margen de maniobra.

4. *La segunda lectura del Parlamento Europeo*

Llegados a este punto del procedimiento solamente puede quedar por decidir la suerte de los GNO porque el Consejo ha presentado modificaciones a las enmiendas del Parlamento Europeo. En esta hipótesis, el Proyecto de Presupuesto es devuelto de nuevo al Parlamento Europeo, oficialmente, antes del 4 de diciembre, y en la práctica, hacia el 20 de noviembre.

En el seno del Parlamento Europeo, se repite el mismo proceso de examen del Proyecto de Presupuesto: primero, interviene la Comisión de Presupuestos donde se prepara un informe y una propuesta de resolución que; más tarde, se debate y vota en la última sesión plenaria del año.

A partir de este momento, el procedimiento presupuestario puede seguir dos trayectorias. Si el Consejo informa que no se ha alterado la voluntad del Parlamento Europeo expresada en su primera lectura, —en el sentido de que, o bien no han sido modificadas sus enmiendas, o bien han sido aceptadas o no se han rechazado sus propuestas de modificación—, entonces el Parlamento puede dar por terminado el procedimiento. Su presidente lo declara así y ordena la publicación del Presupuesto en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE) ⁵⁷⁰. Por el contrario, si el Consejo había propuesto modificaciones a los GNO y subsiste el desacuerdo de la autoridad presupuestaria, oficialmente el texto del Proyecto de Presupuesto así enmendado se transmite al Parlamento Europeo para que, en el plazo de un mes ⁵⁷¹ —antes del comienzo del ejercicio presupuestario— decida en

Como el rebasamiento del TMA precisa, según los Tratados, el acuerdo de los dos titulares de autoridad presupuestaria, el Parlamento Europeo hizo su propia interpretación de los Tratados al considerar que el silencio del Consejo equivalía a un acuerdo tácito.

Por su parte, con términos muy semejantes, en el curso del procedimiento de aprobación del Presupuesto Rectificativo y Suplementario n° 2 de 1980, el Parlamento Europeo recurrió al margen de maniobra que no había utilizado el año anterior. Como el Consejo no logró, una vez más, alcanzar la mayoría necesaria para rechazar sus enmiendas, éstas fueron aceptadas.

Lógicamente, esta interpretación del Tratado fue rechazada tajantemente tanto por el Consejo como por algunos Estados miembros. *Vide* nota *supra* 534.

Esta laguna del Tratado fue completamente salvada por el Tribunal de Justicia, a raíz de sus sentencias 34/86 y 41/95, en las que ha determinado que la superación del TMA exige el acuerdo expreso de los dos titulares de la autoridad presupuestaria.

⁵⁷⁰ *Vide* el artículo 4 del anexo IV del RIPE.

⁵⁷¹ Una vez más, la brevedad de los plazos concedido por los Tratados (apartado 6° del artículo 272 del Tratado CE) para esta segunda lectura ha sido ampliada por el calendario programático. El Parlamento Europeo dispone casi el doble de tiempo para tomar una decisión definitiva sobre los GNO.

última instancia la distribución de créditos catalogados como GNO. Para rechazar o modificar las modificaciones sugeridas por el Consejo, el Parlamento Europeo debe contar con los votos de la mayoría de los miembros que lo componen que, a su vez, represente tres quintas partes de los sufragios emitidos ⁵⁷². El silencio del Parlamento Europeo tiene valor positivo en el sentido de que el Proyecto de Presupuesto tal y como fue transmitido por el Consejo se entenderá que ha quedado aprobado definitivamente por el presidente del Parlamento Europeo.

Lo más habitual es que el órgano parlamentario vote numerosas enmiendas que deben respetar las limitaciones impuestas por el artículo 5 del anexo IV ⁵⁷³. La práctica ha demostrado las importantes dificultades que pueden plantear el que el volumen de las enmiendas rebase el límite del margen de maniobra admitido por los Tratados ya que, sin antes un nuevo TMA el procedimiento presupuestario no podrá entenderse que habrá podido concluir. Si el Consejo no acepte el nuevo importe del TMA, los dos titulares de la autoridad presupuestaria deberá fijar uno nuevo de forma expresa. Sólo entonces, el presidente del Parlamento Europeo podrá “dar fe” del final del procedimiento presupuestario. Dicho nuevo TMA deberá contar con la opinión favorable de la mayoría cualificada del Consejo y en el caso del Parlamento Europeo de la mayoría de sus miembros que represente a su vez tres quintas partes de los votos emitidos ⁵⁷⁴.

Como ya hubo ocasión de señalar anteriormente, para evitar ciertos episodios conflictivos pasados ⁵⁷⁵, la Declaración común de 30 de junio de 1982

⁵⁷² *Vide* el apartado 6 del artículo 272 del Tratado CE.

⁵⁷³ Concretamente, se exige el respaldo de 29 miembros o de un grupo político. También se apela al respeto del principio de equilibrio entre los ingresos y los gastos. La admisibilidad de las enmiendas también se limita a los elementos modificados por el Consejo en su segunda lectura. La aprobación de los proyectos de enmienda que hayan superado la modalidad de voto exigida por los Tratados implicará el rechazo del texto modificado por el Consejo.

⁵⁷⁴ *Vide* el párrafo 5º del apartado 9 del artículo 272 del Tratado CE.

El artículo 2 del anexo IV del RIPE establece los requisitos que garantizan una participación democrática de los miembros del hemicycle a la hora de fijar un nuevo TMA.

Tras dar cauce a cualquier propuesta para la fijación de un nuevo TMA, se informa a la Comisión de Presupuestos para que pueda dar su opinión en el desarrollo del debate parlamentario correspondiente. La voluntad del Parlamento Europeo se expresa con una decisión del pleno respaldada por la mayoría de sus miembros del Parlamento que representen tres quintas partes de los votos. Sólo en el caso de que el Consejo dé su conformidad al nuevo TMA, el presidente del Parlamento Europeo podrá proclamar la modificación del tipo. De no existir este acuerdo, se remitirá de nuevo a la Comisión de Presupuestos la posición del Consejo y proseguirán las negociaciones hasta llegar a un acuerdo entre los dos titulares de la autoridad presupuestaria.

⁵⁷⁵ Véanse los acontecimientos ocurridos en 1978 y 1979 descritos en el epígrafe anterior, concretamente en la nota 569. En cuanto a 1982, la situación fue un tanto diferente, pero también,

articuló un procedimiento específico al que se hizo referencia cuando se habló del origen del “triálogo”⁵⁷⁶. Se creó un procedimiento para evitar los conflictos relativos a la clasificación de los gastos y a la fijación de un nuevo TMA. Para ello, por un lado, se concedió a la Comisión un papel arbitral, y por el otro, se anticiparon las discusiones entre los titulares de la autoridad presupuestaria al momento al comienzo del procedimiento presupuestario anual. Esta Declaración animaba a la colaboración a la autoridad presupuestaria cuyos presidentes, junto al de la Comisión, eran invitados a alcanzar a un acuerdo político sobre el aumento del TMA, preferiblemente, antes del final del año, y en última instancia, antes del 31 de enero del año del ejercicio presupuestario n⁵⁷⁷. Sin embargo, esta Declaración gozó de una virtualidad relativa, pudiendo salvar solamente algunos conflictos. En 1985, no pudo evitar la presentación por parte del Consejo de una demanda relativa al Presupuesto de 1986 impugnado por la falta de acuerdo de la autoridad presupuestaria en la fijación de un nuevo TMA al final del procedimiento. Este pronunciamiento del Tribunal de Justicia es clave en la historia del Derecho Presupuestario europeo⁵⁷⁸ porque, con él, se aclararon algunas de las lagunas de los Tratados. Este fallo y otro posterior de 1995⁵⁷⁹ dejaron perfectamente claro cómo, en el estadio actual de desarrollo del poder legislativo comunitario, sólo en materia presupuestaria existe una auténtica codecisión entre el Consejo y el Parlamento Europeo.

En relación con el desarrollo de todo el procedimiento presupuestario anual, quizás lo más criticable sea el hecho de que se deje para el final del procedimiento una cuestión tan punzante como es la fijación de un nuevo TMA. Téngase en cuenta además que, como recordó el Abogado General MANCINI en el asunto 34/86⁵⁸⁰,

particularmente conflictiva. Esta vez, el Consejo aumentó los créditos para los GNO más allá del límite máximo y propuso al Parlamento determinar un nuevo porcentaje.

El Parlamento Europeo no sólo rechazó la invitación, sino que aplicó su margen de maniobra prescindiendo del hecho que se hubiera superado el TMA antes de que su presidente declarara definitivamente aprobado el Presupuesto. Las protestas fueron tan vigorosas que no pudieron ser resueltas políticamente y el Consejo demandó al Parlamento Europeo y a la Comisión ante el Tribunal de Justicia (asuntos 72/82 y 73/82).

Al final, la Declaración de 30 de junio de 1982 resolvió la situación y el Consejo retiró sus demandas.

⁵⁷⁶ *Vide supra* el epígrafe II.A.1 referido a las necesidades del “triálogo”.

⁵⁷⁷ *Vide* el punto III de la Declaración común de 30 de junio de 1982, *supra* nota 336.

⁵⁷⁸ *Vide* la sentencia del TJCE de 3 de julio de 1986, as. 34/86. *supra* nota 357, Rec. 1986, pp. 2209-2210. *Vide* comentario *infra* en el epígrafe II.D.2 relativo al acto de aprobación del Presupuesto por el Parlamento Europeo.

⁵⁷⁹ *Vide* la sentencia del TJCE de 7 de diciembre de 1995, as. C-41/95, *supra* nota 369, Rec. 1995, pp. 4411-4442.

⁵⁸⁰ *Vide* la sentencia del TJCE de 3 de julio de 1986, as. 34/86, *supra* nota 357, Rec. 1986, pp. 2161.

cuando se ideó la estructura presupuestaria de la Comunidad, los GNO no representaban más que una infinitésima parte de los gastos generales de la Comunidad Europea.

Otro hecho censurable es el estrecho plazo establecido entre la segunda lectura del Presupuesto y la aprobación final. En esta parte del procedimiento más que en ninguna otra se ve lo utópico de los Tratados. Quizás, se puso excesivas esperanzas en la posibilidad de que el Parlamento Europeo y el Consejo pudieran llegar a un “acuerdo entre caballeros” para fijar el nuevo TMA sin pensar en realidad que se trataba de un punto susceptible de negociación y presión política tan importante.

Lo que en todo caso es un hecho consumado y fácil de comprobar es que, desde que los Acuerdos Interinstitucionales rigen el funcionamiento del procedimiento presupuestario anual, la fijación de un nuevo TMA ha dejado de ser una cuestión conflictiva. La relativa paz actual obedece al carácter imperativo de los límites máximos establecidos por las Perspectivas Financieras de obligado cumplimiento para las instituciones comunitarias implicadas en el procedimiento presupuestario anual y en su ejecución posterior. Este compromiso se une a la multiplicación de los “triálogos” que, han anticipado las negociaciones entre la autoridad presupuestaria al momento de la preparación del Anteproyecto de Presupuesto, como muy tarde hasta el momento de la elaboración del Proyecto de Presupuesto. De esta manera, se están pudiendo evitar buena parte de potenciales discusiones vinculadas a la organización y a la clasificación de los gastos.

Por último, no puede dejar de ser mencionado el hecho de que el nuevo Acuerdo interinstitucional de 6 de mayo de 1999 recoja en su articulado, y en términos análogos, las normas contenidas en la vieja Declaración Común de 30 de junio de 1982.

D. La adopción del Presupuesto

Al término del procedimiento, independientemente de cual sea la fase en que el procedimiento se encuentre, el presidente del Parlamento Europeo declara la aprobación del Presupuesto. Este acto presidencial es un requisito formal de obligado cumplimiento que determina anualmente la adopción final del Presupuesto General de la Unión Europea. También fija el momento a partir del cual el Presupuesto despliega todos sus efectos jurídicos frente a los Estados miembros y frente a las demás instituciones. Su incidencia es a menudo muy superior a la del resto de las decisiones normativas. Sólo en supuestos excepcionales, si concurren circunstancias muy concretas y previa decisión del

pleno del Parlamento, el Proyecto de Presupuesto podrá ser rechazado, con lo que el funcionamiento de las Comunidades del ejercicio presupuestario correspondiente empezará sin Presupuesto ⁵⁸¹.

En la medida en que los regímenes democráticos europeos se adscriben al parlamentarismo representativo más tradicional y consolidado de la sociedad contemporánea, y habida cuenta de que es el depositario de la voluntad soberana, la aprobación del Presupuesto es un ámbito de poder que se ha querido atribuir al titular del poder legislativo. Trasladados a una realidad internacional cuyos máximos exponentes son los Estados soberanos, este postulado no tiene la misma correspondencia. De hecho, no suelen ser las asambleas de las Organizaciones Internacionales las encargadas de aprobar el Presupuesto de la Organización, sino que, por el contrario, el poder financiero suele permanecer en manos de la voluntad estatal. Su canal habitual de financiación suelen ser unas aportaciones económicas. Estas contribuciones son sometidas a un control democrático determinado mediante su votación anual en cada uno de los parlamentos nacionales que integran la Organización.

Pues bien, ya se vio en el capítulo anterior que ésta fue precisamente la lógica seguida por los Tratados de Roma hasta 1977, fecha en la que entró en vigor el Tratado de Bruselas ⁵⁸². A partir de este momento, las Comunidades Europeas disponen de autonomía financiera y presupuestaria. Esta última, la autonomía presupuestaria, convierte al Parlamento Europeo en co-autoridad presupuestaria junto al Consejo. Concretamente, el artículo 203 del Tratado CEE (hoy 272 del Tratado CE) y el artículo 146 Tratado CEEA/Euratom confirieron al Parlamento Europeo el poder de autorizar o rechazar el Proyecto de Presupuesto al final del procedimiento presupuestario anual.

⁵⁸¹ *Vide infra* el epígrafe IV de este capítulo 1 sobre las patologías del procedimiento presupuestario comunitario.

⁵⁸² Téngase en cuenta en cuenta la peculiar situación de las Comunidades Europeas para el Derecho Internacional Público por su condición de organización internacional de integración. Este particular estatuto determina una particular forma de asunción de competencias que distingue a las Comunidades Europeas del resto de las Organizaciones Internacionales.

En este punto basta recordar ya la famosa jurisprudencia del TJCE derivada de la sentencia del TJCE *Costa c. E.N.E.L.* de 15 de julio de 1964 (aff. 6/64, Rec. 1964, pp. 1158-1159). En ella, se estableció que, con la creación de las Comunidades Europeas se había constituido una organización internacional “de duración ilimitada dotada de instituciones propias, de personalidad jurídica, de capacidad jurídica, de capacidad de representación internacional, y más particularmente, de poderes propios (...)” y la creación de “un cuerpo de derecho aplicable a los ciudadanos de la Comunidad y a las instituciones”. *Vide* también el trabajo ya clásico de LOUIS, J.V. (1995), El ordenamiento jurídico comunitario, Luxemburgo, ed. O.P.O.C.E, pp. 13 y siguientes.

Este cambio sustancial en una Organización Internacional supuso un acercamiento decisivo del sistema comunitario —de cuño claramente internacional—, a los modelos constitucionales estatales. Sin embargo, como no estaba en la mente del legislador modificar la naturaleza jurídica del sistema, el reconocimiento del poder presupuestario al Parlamento Europeo no fue acompañado, en aquel el momento, de ningún otro tipo de concesión en cuanto a sus demás facultades, especialmente su capacidad normativa. Se quería preservar a todo precio el equilibrio institucional. En modo alguno, tan recientes y revolucionarios cambios debían alterar la distribución de poderes existentes entre las distintas instituciones comunitarias.

El Tratado de Bruselas creaba un sistema singular, dotado de una autoridad presupuestaria bicéfala, integrada por un Consejo que además del predominio en el ámbito presupuestario detentaba el monopolio del poder normativo, y un Parlamento Europeo, cuyas funciones en el terreno normativo tenían un carácter exclusivamente consultivo.

Estas singularidades han dado lugar a una difícil extrapolación en el sistema presupuestario comunitario de determinadas reglas o principios de Derecho Presupuestario perfectamente consolidados en los sistemas nacionales. Así, incluso la propia noción de Presupuesto, su valor jurídico y las consecuencias jurídicas de su aprobación o de su rechazo presentan modalidades especiales en Derecho Comunitario que deben ser subrayados y comparados con los sistemas nacionales.

1. El acto de aprobación del Presupuesto en general

El aprobación del Presupuesto por parte del poder legislativo es una de las claves sobre la que se ha edificado la configuración de nuestro Estado de Derecho europeo contemporáneo. No obstante, el valor jurídico del Presupuesto y el de su aprobación por parte las cámaras legislativas ha demostrado ser un elemento mutable en los sistemas estatales. Se ha verificado su subordinación al contexto histórico, y en particular a los cambios que han experimentado la idea de Estado y de soberanía.

Así, en su origen, en la época de la Revolución Francesa, la aprobación del Presupuesto fue un punto decisivo de la construcción teórica de la democracia representativa, como legado de ciertas experiencias medievales. Su principal beneficiario era el órgano parlamentario en tanto que titular del poder legislativo. En la medida en que sus miembros eran los depositarios de la soberanía nacional, se consideró que el órgano parlamentario debía expresar la voluntad general del

pueblo sobre cualquier asunto, incluidas todas las cuestiones relacionadas con la Hacienda Pública. De ahí precisamente que, desde muy pronto, la aprobación parlamentaria se convirtiera en un acontecimiento político y jurídico trascendental sobre todo, porque representaba una manera particularmente eficaz para controlar la actividad del ejecutivo.

Como señalan MARTIN QUERALT *et alii*, “(...) mediante la aprobación del Presupuesto y las limitaciones que encerraba para el ejecutivo se arbitraba un control riguroso y detallado de la actuación de éste, en beneficio del imperio de la ley y en garantía del sometimiento de la Administración al interés general que aquella definía (...)”⁵⁸³. Desde entonces, para los sistemas estatales, la aprobación del Presupuesto es una garantía paradigmática de control democrático sobre la actividad financiera del ejecutivo.

Hoy en día, cuando el Estado ostenta también las principales funciones de orientación y dirección económica, el Presupuesto es asimismo la expresión de una planificación económica guiada por el ejecutivo con repercusiones en todos los ámbitos⁵⁸⁴. Es pacífico entre la doctrina considerar la aprobación del Presupuesto por encima de todo como una medida de previsión de los ingresos y como un acto de autorización para gastar dirigido a la Administración⁵⁸⁵. Ello supone que, una vez que el Parlamento ha aprobado los gastos, la Administración está obligada a aplicarlos, sin necesidad de esperar periódicamente una renovación de la autorización al gasto.

La doctrina financiera ha atribuido a la autorización general de gastos un doble carácter. A la vez que tener el valor de acto interno de autorización destinado

⁵⁸³ Vide MARTÍN QUERALT, J. *et alii* (1998), “El Presupuesto: concepto y función. Principios presupuestarios”. En: Curso de Derecho Financiero y Tributario, 9ª edición, Madrid, ed. Tecnos, pp. p. 750.

⁵⁸⁴ A este respecto véase *supra* el epígrafe I.A. del capítulo 1 sobre el poder presupuestario en los sistemas estatales. En este pasaje del trabajo fueron expuestos los condicionamientos más recientes a los que se ha expuesto el poder presupuestario, y con él, el Estado contemporáneo.

⁵⁸⁵ A esta acepción se adscribe, por lo menos, la legislación española aplicable al Presupuesto del Estado, cuyo numeral 48, lo describe como una “expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer el Estado el Estado y sus Organismos autónomos y los derechos que se prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio (...)”. Vide el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General Presupuestaria (B.O.E. n° 234, de 29 de septiembre de 1988).

Dentro de la doctrina, RODRIGUEZ BEREIJO lo califica como un “acto legislativo mediante el cual se autoriza el montante máximo de los gastos que el Gobierno puede realizar durante el período de tiempo determinado en las actuaciones que detalladamente se especifican y se prevén los ingresos necesarios para cubrirlos”.

a prestar un servicio público, la autorización, se considera como una limitación sobre el consentimiento del gasto. Tras la aprobación del Presupuesto, al final del procedimiento anual, la Administración puede efectuar actos jurídicos de carácter financiero, subordinados a determinadas limitaciones de carácter cualitativo, cuantitativo y temporal ⁵⁸⁶. Esta consideración se funda en varios elementos que la práctica presupuestaria ha generalizado: la limitación del derecho de iniciativa legislativa del Parlamento ⁵⁸⁷, la limitación del derecho de enmienda ⁵⁸⁸, y la rigidez del contenido del documento presupuestario.

Todas estas limitaciones están destinadas reducir las posibilidades de intervención, —cuando menos modificación—, por parte del legislativo del programa económico del Estado presentado por el ejecutivo. Dentro del respeto de las particularidades del sistema, puede comprobarse cómo algunos de estos elementos han sido importados por la experiencia comunitaria más reciente.

2. El acto de aprobación del Presupuesto por el Parlamento Europeo

El acto de aprobación del Presupuesto, en tanto que última fase del procedimiento presupuestario anual, no es una competencia atribuida originariamente a ninguna de las asambleas de las Comunidades Europeas. Fue un elemento consustancial a las facultades presupuestarias reconocidas al Parlamento Europeo de forma gradual entre los años 1970 y 1975. Fue propuesta como complemento al proceso de consolidación de la autonomía financiera comunitaria

⁵⁸⁶ Esta triple limitación ya consagrada doctrinalmente, aparece en el trabajo de SAÍNZ DE BUJANDA, F. (1962), “Organización política y Derecho Financiero”. En: Hacienda y Derecho I, Madrid, ed. I.E.F, p. 325.

⁵⁸⁷ Este tipo de limitación tiene su origen en el *Standings Orders* de 1713, en virtud de los cuales las propuestas legislativas relacionadas con el gasto público sólo puede partir del Gobierno o contando con su consentimiento.

En el siglo XIX, estas limitaciones se sustentaron en el papel del Estado de dirección de la política económica y financiera. La idea era no permitir ningún tipo de intromisión por parte de las iniciativas de unos parlamentarios ajenos a las complejidades técnicas presupuestarias y sometidos a las presiones electoralistas. Estas limitaciones a la iniciativa parlamentaria se incluyeron en casi todas las constituciones europeas. V. gr. el artículo 113, 1 de la Ley Fundamental de Bonn y el artículo 134, 6 de la Constitución Española.

⁵⁸⁸ Esta limitación ha quedado concretada en la exigencia de la conformidad del ejecutivo para lograr la aprobación de cualquier enmienda parlamentaria que suponga un aumento o un incremento del nivel de ingresos V. gr. el artículo 48 de la Constitución italiana y el artículo 134, 6 de la Constitución Española.

⁵⁸⁹. Se trataba de una vieja reivindicación del Parlamento Europeo de principios de los años sesenta que exigía el establecimiento de un control democrático sobre los gastos originados por la Política Agrícola Común financiada desde 1962 con cargo al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola ⁵⁹⁰.

Esta reclamación fue intensificándose con el tiempo hasta cobrar total protagonismo. Se convirtió en una argumentación recurrente ⁵⁹¹ y clave en el debate político que propugnó el modelo de financiación adecuado a las exigencias de unas Comunidades Europeas autosuficientes en su período de asentamiento definitivo. Por mimetismo respecto de los sistemas nacionales, se condicionó el establecimiento de dichos recursos propios comunitarios a la instauración de un control democrático sobre el conjunto de los gastos públicos que debía ejercer el Parlamento Europeo. De esta forma, se entendía poder compensar la salida de la esfera patrimonial de los parlamentos nacionales de su competencia de control democrático sobre las aportaciones nacionales.

Pese a algunas advertencias ⁵⁹², quizás, por ingenuidad y por un exceso de entusiasmo democrático, con el Tratado de Bruselas de 1975, se extrapolaron parámetros tradicionales de los sistemas estatales a la realidad comunitaria, sin reparar convenientemente en las peculiaridades del sistema comunitario. Se subestimaron circunstancias tan relevantes en Derecho Comunitario como es el

⁵⁸⁹ *Vide supra* el capítulo 1, epígrafe sobre el Tratado presupuestario de Bruselas de 1975.

⁵⁹⁰ *Vide* el extracto del informe VREDELING (doc. 81) en el debate en el pleno del Parlamento Europeo el 15 de octubre de 1963, publicado en PARLAMENTO EUROPEO (1970), Le risorse proprie delle Comunità Europee e i poteri del Parlamento Europeo in materia di bilancio: raccolta di documenti, Luxemburgo, ed. Direzione Generale della documentazione parlamentare e dell'informazione, pp. 47-51, *praesertim* p. 50.

⁵⁹¹ V. gr. los debates parlamentarios de los siguientes informes: el informe AIGNER (doc. 82/63) discutido el 28 de noviembre de 1963, el informe VREDELING (doc. 108/63) discutido el 16 de octubre de 1963, el informe FURLER (doc. 31/63) discutido el 27 de junio de 1963, el informe VALS (doc. 28/64) discutido el 12 de mayo de 1964, el informe LEEMANS (doc. 55/74) discutido el 24 de septiembre de 1964, el informe VALS (doc. 34/65) discutido el 12 de mayo de 1965, el informe ILLERHAUS (doc. 118/66) discutido el 17 de octubre de 1966, la discusión de la pregunta parlamentaria 4/69 presentada por SPÉNALE el 2 de julio de 1969, el informe FURLER (doc. 102/69) discutido el 7 de julio de 1969, el informe SPÉNALE (doc. 174/69) discutido el 8 de diciembre de 1969, el informe SPÉNALE (doc. 226/70) discutido el 3 de febrero de 1970, el informe SPÉNALE (doc. 42/70) discutido el 11 de marzo de 1970, el informe SPÉNALE (doc. 131/73) discutido el 4 de julio de 1973, etc. Una selección de la mayoría de estos informes puede verse en PARLAMENTO EUROPEO (1970), Le Risorse proprie delle Comunità ..., *op. cit. supra* nota 590.

⁵⁹² *Vide* la intervención parlamentaria de HABIB-DELONCLE en el debate sobre los recursos propios de las Comunidades Europeas y los poderes presupuestarios del Parlamento Europeo, celebrado a partir de la presentación del informe SPÉNALE, débats du Parlement Européen (compte rendu in extenso des séances), session 1970/71, séance n° 123 du 11 mars 1970, pp. 46-69, *praesertim* p. 57.

hecho de que las funciones del Parlamento Europeo no son, en modo alguno, equiparables a las de cualquier cámara de representación soberana nacional, especialmente en lo referente a su capacidad normativa. De la misma manera, se puso demasiado énfasis en aquella concepción del poder de aprobación del Presupuesto vista sobre todo como una acción de contención del ejecutivo (el Consejo), sin profundizar en su vertiente activa. No se pensó, por ejemplo, en el enorme potencial que el acto de aprobación podía encerrar para un Parlamento Europeo que bien podría empeñarse en utilizarlo como un efectivo instrumento o como un “arma” de presión política sobre la acción normativa del Consejo ⁵⁹³.

Con una nueva distribución de poderes institucionales en el que el poder normativo y el poder presupuestario resultaban absolutamente desincronizados ⁵⁹⁴, la polémica no podía tardar en desatarse. Muy pronto, surgieron problemas colaterales a las cuestiones presupuestarias y se sucedieron ininterrumpidamente profundas rupturas interinstitucionales de diferente calado.

Así, algunas de estas crisis nacieron de la indeterminación de unos Tratados constitutivos, caducos e incompletos, cuya redacción no casaban bien con la realidad presupuestaria. Casi inmediatamente, se echó en falta un Parlamento Europeo con *ius standi*; esto es, la realidad comunitaria se encontraba con una institución comunitaria sin capacidad legal para intervenir en los contenciosos jurisdiccionales ventilados ante el Tribunal de Justicia, —ni como sujeto demandante, ni como demandado, ni tan siquiera como coadyuvante. Esta carencia fue corregida con cierta celeridad. En una “Comunidad de Derecho” ⁵⁹⁵, —como

⁵⁹³ Años tarde, el Parlamento Europeo no dudó en rentabilizar todo su potencial de control y presión política en materia presupuestaria. Un punto de vista de este tipo extraordinariamente muy ilustrativo puede verse: JACQUÉ, J.P. (1981a), “La procédure budgétaire, une “arme” pour le Parlement Européen”. En: R. Kovar (ed.), Les Institutions de la Communauté au seuil des années 1980. À la recherche de nouveaux équilibres (semaine de Bruges), Brujas, ed. De Tempel, pp. 229-262; y del mismo autor (1983), Conquêtes et revendications:..., *op. cit. supra* nota 535, pp. 55-182.

⁵⁹⁴ Como señala TERRASSE, “en partageant le pouvoir budgétaire entre le Conseil et l’Assemblée, les signataires des traités de 1970 et 1975 ont instauré un équilibre institutionnel instable para nature. En effet, depuis l’élection du Parlement Européen par suffrage universel, chacune des deux institutions a sa propre légitimité. Le Conseil tira sa légitimité des souverainetés nationales dont il assure la représentation, les Etats membres veillant jalousement à ce volume et les modalités des financements à transférer aux Communautés ne remettant pas en cause ces souverainetés; l’Assemblée tire sa légitimité du fait qu’elle est la seule institution européenne issue du suffrage populaire”. *Vide* TERRASSE, Y. (1991), “Le budget communautaire, enjeu de pouvoir entre les institutions”. En: Le budget de la Communauté Européenne, *op. cit. supra* nota 339, p. 67.

⁵⁹⁵ J.V. LOUIS recuerda que ésta es una expresión que fue utilizada por primera vez por el presidente de la Comisión HALLSTEIN. Lo hizo para calificar a la Comunidad en el sentido de considerarla, no tanto como un Estado, sino como una creación del Derecho que cuenta con una infraestructura administrativa que se apoya en los Estados miembros y tiene capacidad para crear su

pretenden ser las Comunidades Europeas—, que precisa de un sistema judicial sin lagunas ⁵⁹⁶, no era admisible que de una de sus instituciones fundamentales pudieran emanar actos antijurídicos. En menor medida eran admisibles actos jurídicos ilegales capaces de desplegar efectos jurídicos frente a terceros ⁵⁹⁷. Finalmente, la capacidad procesal para intervenir ante el Tribunal de Justicia fue reconocida al Parlamento Europeo de manera progresiva en sucesivos pronunciamientos del Tribunal de Justicia referidos a los recursos directos por omisión (artículo 232 del Tratado CE) ⁵⁹⁸ y de anulación (artículo 230 Tratado CE) ⁵⁹⁹, como en el caso de posibles reenvíos judiciales (artículo 234 del Tratado CE) ⁶⁰⁰.

propio Derecho.

Del cumplimiento de este “Derecho” es garante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Este Tribunal de Justicia ha hecho suya esta idea de Comunidad de Derecho completándola. (Vide la sentencia del TJCE de 23 de abril de 1986, as. 294/83, *Parti Ecologiste “Les Verts” c. Parlamento Europeo*, Rec. 1986, pp. 1339-1373, *praesertim* p. 1365 y reiterada en la sentencia del TJCE de 27 de octubre de 1988, as. 302/88, *supra* nota 329, Rec. 1988, pp. 5615-5645).

En 1986 el Tribunal de Justicia en 1986 entendió que la CEE era una “Comunidad de Derecho en la medida en que ni sus Estados miembros ni sus instituciones pueden sustraerse al control de la conformidad de sus actos con la carta constitucional fundamental que constituye el Tratado”.

⁵⁹⁶ Vide arrêt de la Cour de Justice du 15 juillet 1963, aff. 25/62, *Plaumann*, Rec. 1963, pp. 177-226.

⁵⁹⁷ Vide la sentencia del TJCE de 23 de abril de 1986, asunto “*Les Verts*” c. *Parlamento Europeo*, *supra* nota 533 e *ibidem*, pp. 1364-1366, fundamentos jurídicos 21 a 25.

⁵⁹⁸ El reconocimiento para intervenir en apoyo a la posición de alguna de las partes en un proceso contencioso, esto es, como coadyuvante, fue la primera vía de acceso abierta por el Tribunal de Justicia para actuar ante él. Dicho concesión ocurrió en 1980. Ante el silencio de los Tratados de la cuestión el Tribunal de Justicia se vio obligado a fundamentar su fallo en el artículo 37 del Estatuto del Tribunal de Justicia (*vide* arrêt de la Cour de Justice du 29 octobre 1980, aff. 139/79 y aff. 138/79, *SA Roquette Frères c. Conseil des Communautés y Maizena GmbH c. Conseil des Communautés Européennes*, Rec. 1980, pp. 3333-3426). Ahora bien, de no haber sido retirado a tiempo, el asunto 41/81 hubiera significado la primera experiencia parlamentaria como interviniente en un asunto relacionado con el Presupuesto comunitario (*vide* arrêt de la Cour de Justice du 2 mars 1980, *supra* nota 534).

En cuanto a los recursos por omisión interpuestos ante el Tribunal de Justicia en materia presupuestaria cabe destacar solamente dos de ellos: ambos fueron interpuestos en 1987, por el Parlamento Europeo y por la Comisión. En ellos se instó al Tribunal de Justicia para que dirigiera una declaración de condena la abstención del Consejo de establecer un Proyecto de Presupuesto en los plazos legales establecidos en los Tratados. (Véanse los asuntos 377/87 y 383/88 pronunciados el 12 de julio de 1988, *supra* nota 436).

⁵⁹⁹ El reconocimiento de capacidad procesal al Parlamento Europeo en los recursos de anulación ha sido la más complicada. En concreto, el Tribunal de Justicia sólo empezó a hacerlo en 1983, cuando, tras admitir como fundamento jurídico el artículo 38 del Tratado CECA, falló un asunto presentado por el Gran Ducado de Luxemburgo contra una decisión del Parlamento Europeo que fijaba el establecimiento de su lugar de trabajo. Fue la primera ocasión en la el Tribunal de Justicia lograba fiscalizar la legalidad de un acto del Parlamento Europeo en la medida en que éste surtía efectos frente a un tercera persona. (*vide* arrêt de la Cour de Justice du 10 février 1983, aff. 230/81, *Grand Duché de Luxembourg c. Parlement Européen*, Rec. 1983, pp. 255-325). Únicamente, los actos de naturaleza política y los actos internos eran ajenos a este control judicial.

En la medida en que el ámbito presupuestario es la única verdadera parcela de poder efectivo del Parlamento, no puede sorprender que también el Presupuesto protagonizara algún que otro contencioso. En este contexto, la sentencia fallada el 3 de julio de 1986 en la que se anuló el Presupuesto de 1986 es palmaria ⁶⁰¹. Con ella, el Tribunal de Justicia fundamentalmente delimitó los efectos jurídicos del acto del presidente del Parlamento Europeo a través del cual aprueba el Presupuesto y definió buena parte de las peculiaridades del Presupuesto.

Merece la pena destacar el hecho de que, a pesar de que buena parte de las controversias jurisdiccionales relacionadas con las cuestiones presupuestarias han girado en torno al problema de la recurribilidad de los actos preparatorios, ello no ha sido obstáculo para que el Tribunal de Justicia haya emitido su fallo. Así, por ejemplo, este argumento no fue suficiente cuando lo esgrimió el Parlamento

No fue hasta 1986 cuando el Tribunal de Justicia reconoció la posibilidad de anular un acto del Parlamento Europeo. Lo hizo resolviendo un asunto presentado por el Grupo político “Les Verts” y cuando anuló el Presupuesto de 1986 (véanse el asunto 294/83, *supra* nota 533, Rec. 1986, pp. 1339-1373 y el asunto 34/86, *supra* nota 357, Rec. 1986, pp. 2155-2214).

En 1990, se volvió a solicitar la anulación de un Presupuesto, el Presupuesto Rectificativo y Suplementario número 2 del ejercicio 1990. Esta vez el litigio iniciado por el Consejo contra el Parlamento Europeo fue provocado por una discusión referida al cómputo y a la transferencia del excedente de un ejercicio a otro. (*Vide* la sentencia del TJCE de 31 de marzo de 1992, as. C-284/90, *supra* nota 560, Rec. 1992, pp. 2277-2332).

En cuanto a la posibilidad de interponer recursos de anulación, ésta no existe más de forma condicionada y desde hace relativamente poco. Esta opción que, desde 1992, recoge hoy el Tratado CE, tiene su origen en una sentencia de 1990 en la que el Tribunal de Justicia subordinó la admisibilidad de un recurso de anulación presentado por el Parlamento Europeo a la existencia de una violación de sus prerrogativas (*vide* sentencia del TJCE de 27 de octubre de 1988, as. 302/88, *supra* nota 329, Rec. 1988, pp. 5615-5645).

En materia presupuestaria, cabe citar el recurso presentado por el Parlamento Europeo en 1991 que solicitó la anulación de un acto del Consejo por el que se concedía una ayuda especial a Bangladesh. El recurso fue desestimado por el Tribunal de Justicia, no porque el Parlamento Europeo careciera de capacidad procesal sino porque el acto objeto del litigio en realidad era un acto emanado de los Estados miembros. *Vide* la sentencia del TJCE de 30 de junio de 1993, as. C-181/1991 y C-248/1991, *Parlamento Europeo c. Consejo de la Unión Europea y Comisión*, Rec. 1993, pp. 3685-3721.

⁶⁰⁰ *Vide* arrêt de la Cour de Justice du 15 de septembre de 1981, aff. 208/80, *Rt. Hon. Lord Bruce of Donington*, Rec. 1981, pp. 2205-2228. En esta ocasión, el Tribunal de Justicia se declaró competente para conocer un tema susceptible de la interposición de una cuestión prejudicial relacionada con un acto del Parlamento Europeo. Con este litigio, el Tribunal de Justicia instó al Parlamento Europeo a explicar determinadas cuestiones relacionadas con el régimen de dietas y de gastos devengables a sus miembros en concepto de desplazamientos. El Parlamento hizo constar su opinión tras la invitación formulada sobre la base del artículo 21, 2 del Estatuto del Tribunal de Justicia CEE.

⁶⁰¹ No era la primera vez que el Presupuesto comunitario daba lugar a un recurso. Anteriormente, se habían interpuesto hasta tres recursos judiciales que no llegaron a ser dirimidos por la adopción de convenios políticos: el asunto 41/81 de la República Federal de Alemania contra la Comisión (*vide supra* nota 534); el asunto 72/82 del Consejo frente al Parlamento (no publicado) y el asunto 73/82 del Consejo contra la Comisión (no publicado).

Europeo en 1986 en el asunto 34/86, alegando se trataban de los actos todavía no definitivos ⁶⁰².

Otro factor detonante de la confrontación interinstitucional surgió a partir de las posiciones enfrentadas de los dos titulares de la autoridad presupuestaria sobre la noción misma del Presupuesto, su naturaleza jurídica y sus efectos. Esta discusión revelaba la existencia de una pugna política por la supremacía y el poder, —todavía hoy presente—, entre la autoridad normativa por antonomasia (el Consejo) y su más firme aspirante (el Parlamento Europeo) ⁶⁰³. Los términos en los que se presentó dicha polémica se han ido diluyendo con el tiempo a medida que el Parlamento Europeo ha logrado encontrar una posición capaz de permitirle influir en la dirección de las decisiones y de las políticas comunitarias ⁶⁰⁴. Una vez más, la Declaración Interinstitucional adoptada el 30 de junio de 1982 —recogida hoy por el Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999—, permitió aplacar la crisis. Para ello, limitó la acción normativa del Parlamento Europeo a las llamadas “acciones no significativas” ⁶⁰⁵.

⁶⁰² Esto da lugar precisamente que a tan sólo sea impugnable el acto del presidente por el que declara aprobado definitivamente el Presupuesto, ya sea éste el “Presupuesto General de la Unión” o alguno de sus “Presupuestos Rectificativos y/o Suplementarios”.

⁶⁰³ En sus momentos más álgidos, el Parlamento Europeo se aferró a una construcción doctrinal sobre el Presupuesto según la cual el Presupuesto es base suficiente para autorizar el gasto. Sólo excepcionalmente, además de la inscripción en el Presupuesto, el Parlamento Europeo entendía que existía la necesidad de un acto jurídico previo. Este era importante, pero no imprescindible para comprometer un crédito y ejecutar el gasto. Si el Consejo no actuaba en los plazos establecidos a nivel normativo, el Parlamento Europeo entendía que podía extraer sus propias consecuencias e, instaba a la Comisión para que procediera a su ejecución. La mayor dificultad para el Parlamento radicaba en la posibilidad de aumentar o abrir nuevas líneas de créditos para acciones no previstas clasificables en la categoría de los GNO.

En contrapartida, el Consejo como máximo depositario del poder normativo, concedía una importancia trascendental al acto de base. Sin éste y la consignación el Presupuesto no debía poderse ejecutar ninguna acción.

En medio de esta discusión y en una situación particularmente comprometida, quedaba la Comisión desde el momento en que según el artículo 205 del Tratado CEE (actualmente artículo 274) era la instancia responsable de la ejecución del Presupuesto. En estas circunstancias, es perfectamente comprensible que su única pretensión fuera: de un lado, cumplir con su misión y disipar el riesgo de cualquier contencioso por inactividad, y de otro lado, evitar conflictos con la autoridad presupuestaria. En particular, no quería problemas con un Parlamento Europeo ante el cual respondía políticamente de sus actos.

⁶⁰⁴ Aunque como podrá verse más adelante todavía persisten divergencias de notoria significación jurídica.

⁶⁰⁵ Como habrá ocasión de explicar con detalle más adelante, la repercusión de estas acciones significativas y su polémica ejecución recientemente ha dado pie a un pronunciamiento del Tribunal de Justicia trascendental, el 12 de mayo de 1998. *Vide* la sentencia del TJCE de 12 de mayo de 1998, as. C-106/96, *Reino Unido de Gran Bretaña c. Consejo de la Unión Europea*, Rec. 1998, pp. 2729-2761.

Los efectos del reconocimiento de esta acción normativa al Parlamento Europeo confiere al Presupuesto una particular significación ya que, como ha indicado FALCÓN, con un planteamiento como el de la Declaración de 1982, desde entonces, la mera consignación en el Presupuesto de determinados créditos bastaría para innovar el ordenamiento jurídico comunitario ⁶⁰⁶. Ello significa que, en determinadas ocasiones, el Presupuesto de la Unión Europea trasciende su condición de mero documento contable. Según FALCÓN, el Presupuesto ya no es un "conjunto de estados numéricos de previsión, sino que tiene un contenido jurídico propio" que además "integra la base del acto jurídico preexistente" ⁶⁰⁷.

a) La aprobación del Presupuesto

Sólo desde que entró en vigor el Tratado de Luxemburgo de 1970, el final del procedimiento presupuestario se produce con la declaración del presidente del Parlamento Europeo por la que proclama solemnemente la aprobación definitiva del Presupuesto ⁶⁰⁸. La regla general es que este acto presidencial se produzca después de la segunda lectura aunque no hay nada que impida que esta fase tenga lugar después de la votación en el pleno que pone fin a cualquiera de las dos lecturas del Parlamento Europeo ⁶⁰⁹.

Pese a que en el articulado del Reglamento Interno del Parlamento Europeo ninguna disposición determina que la adopción global del conjunto del Presupuesto exige un voto final en el Parlamento, esta laguna no ha sido obstáculo para que el propio Parlamento lo venga haciendo desde 1975 de forma casi ininterrumpida.

⁶⁰⁶ Vide FALCÓN Y TELLA, R. (1988), Introducción al Derecho financiero..., *op. cit. supra* nota 535, pp. 330-332.

⁶⁰⁷ Esta idea de FALCÓN Y TELLA entronca con la opinión manifestada por el Abogado General del caso, el Sr. MANCINI, para quien el Presupuesto podría considerarse como "un *compte* ou, plus exactement *un ensemble de comptes*" (invocando a GAUDEMET y MOLINER, 1983, *Finances Publiques*, p. 250), aunque supera el mero valor formal.

Como aseveró MANCINI "se acabó el monopolio del Consejo sobre la autorización de los gastos [ya que] el derecho de declarar la aprobación del Presupuesto fue dejado a su Presidente (...). [Además], la transmisión de ese derecho al Presidente del Parlamento sucedida con la modificación de 1975, tuvo pues un significado preciso, a saber, pretendía marcar de una manera solemne la consagración definitiva del Parlamento como autoridad financiera *pleno iure*". Vide FALCÓN Y TELLA, R. (1988), Introducción al Derecho financiero..., *op. cit. supra* nota 535.

⁶⁰⁸ Vide el apartado 7º del artículo 272 del Tratado CE. Mientras la financiación de las Comunidades Europeas dependió de las aportaciones nacionales esta atribución correspondió al Consejo de Ministros, formado precisamente por los mismos Estados, cuyas cámaras de representación nacional aprobaban las dotaciones de sostenimiento material de la organización.

⁶⁰⁹ El procedimiento presupuestario concluye en la primera lectura del Parlamento Europeo si el

El fallo del Tribunal de Justicia de 3 de julio de 1986, referido al Presupuesto de 1986, ha sido clave para la delimitación del valor jurídico de la declaración presidencial con la que se clausura el procedimiento presupuestario. La relevancia jurídica de esta sentencia reside en que las aclaraciones aportadas por el Tribunal sobre las consecuencias jurídicas de este tipo de acto han revelado cuál es la verdadera naturaleza jurídica del Presupuesto comunitario.

Con su pronunciamiento, el Tribunal de Justicia acabó con la presunción de que el acto con el que el presidente del Parlamento declara definitivamente aprobado tuviera un carácter exclusivamente formal. Esto no significa que no le falta la razón a CAYÓN GALIARDO ⁶¹⁰ cuando otorga a esta declaración presidencial un valor jurídico de autenticación. Después de todo, en casi todos los casos, el presidente se limita a constatar un hecho: el final del procedimiento. Sin embargo, dado los términos en los que se ha expresado el Tribunal de Justicia, se puede afirmar con rotundidad que esta declaración presidencial tiene unos efectos que sobrepasan los meramente declarativos.

La declaración del presidente del Parlamento podría considerarse como un acto cargado de contenido jurídico; después de todo, con ella se examinan y se califican los hechos ⁶¹¹ previos a la actuación del presidente del Parlamento

Parlamento Europeo renuncia a manifestar su última palabra sobre los GNO.

⁶¹⁰ *Vide* CAYÓN GALIARDO, A. (1986b), “Las disposiciones financieras de las Comunidades Europeas ...”, *op. cit. supra* nota 328, p. 771.

⁶¹¹ Esta calificación de los hechos es un aspecto fundamental de la actividad presupuestaria del presidente del Parlamento Europeo. Incluye la obligación del presidente del Parlamento Europeo, en el supuesto de que haya que fijar un nuevo TMA, de esperar el acuerdo de los dos titulares de la autoridad presupuestaria “sobre el importe global de los gastos que deben ser clasificados como no obligatorios”.

Como señaló el abogado general LA PERGOLA, “la inobservancia de este principio vulnera el equilibrio entre el Consejo y el Parlamento Europeo, equilibrio que debe presidir la elaboración del Presupuesto: este vicio (...) compromete, en su misma base, la legitimidad del acto del presidente por el que declara aprobado el Presupuesto. *Vide* la sentencia del TJCE de 7 de diciembre de 1995, as. C-41/95, *supra* nota 369, Rec. 1995, p. 4437, fundamento jurídico 26 y pp. 4427-4428, respectivamente.

Además, “(...) en vista de la importancia de tal acuerdo, que da a las dos instituciones, actuando de modo concertado, la libertad de aumentar los créditos para GNO por encima del tipo fijado por la Comisión, dicho acuerdo no puede considerarse alcanzado a partir de la voluntad presunta de una u otra institución”. *Vide* la sentencia del TJCE de 3 de julio de 1986, as. 34/86, *supra* nota 357, p. 2209, fundamento jurídico 34.

Esto ocurrió precisamente en 1995, cuando el Tribunal de Justicia anuló el acto del presidente del Parlamento Europeo, de 15 de diciembre de 1994, por el que había declarado definitivamente aprobado el Presupuesto de 1995. La ilegalidad del acto del presidente del Parlamento Europeo fue declarada por el Tribunal de Justicia por haber faltado el “acuerdo entre las dos instituciones interesadas sobre la base que debía aplicarse para el nuevo TMA”, como lo que se consideró que el procedimiento presupuestario aún no había terminado. *Vide* la sentencia del TJCE de 7 de diciembre

Europeo. Dicha actividad presidencial implica por tanto una verificación del cumplimiento de los requisitos formales que va a permitir posteriormente la ejecución del Presupuesto. Se observa pues como la aprobación por el presidente determina unos efectos jurídicos muy concretos.

Además téngase en cuenta que dicha declaración supone también una ratificación de la cuantía de los ingresos con los que se va a poder contar durante el ejercicio presupuestario correspondiente y una autorización para el gasto ⁶¹². Según el propio Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, al declarar formalmente el final del procedimiento, el presidente “es quien confiere así fuerza obligatoria al mismo, tanto con respecto a las instituciones como a los Estados miembros” ⁶¹³. De hecho, a partir de la publicación del Presupuesto ⁶¹⁴ —cuya remisión al servicio de publicaciones compete también al presidente del Parlamento Europeo— nace oficialmente la obligación de los Estados miembros de poner a disposición de los servicios de la Comisión europea los importes debidos en concepto de recursos propios.

Ahora bien, como se vio obligado a puntualizar el Tribunal de Justicia, “al ejercer su función [declarativa], el presidente del Parlamento Europeo interviene mediante un acto jurídico propio de carácter objetivo (...). Este acto lo adopta no como autoridad distinta no prevista en el Tratado, sino en su calidad de órgano del Parlamento Europeo”. Esto confirma nuevamente que la autoridad presupuestaria está compuesta únicamente por el Parlamento Europeo y por el Consejo y que cuando, al final del procedimiento, el presidente efectúa su declaración de aprobación final del Presupuesto lo hace como representante uno de los dos

de 1995, as. C-41/95, *supra* nota 369, Rec. 1995, p. 4439, fundamento jurídico 37.

Previamente, el Tribunal de Justicia ya había anulado otro acto de aprobación del presidente relativo al Presupuesto Rectificativo y Suplementario nº 2 de 1990. Este Presupuesto tuvo por objeto la consignación en el Presupuesto General de 1989 de una parte del saldo excedentario que implicaba una corrección de los desequilibrios presupuestarios en favor del Reino Unido y el ajuste de las restituciones hechas a España y a Portugal. *Vide* la sentencia del TJCE de 31 de marzo de 1992, as. C-284/90 (*supra* nota 560), Rec. 1992, pp. 2277-2332.

⁶¹² De esta doble finalidad del Presupuesto habló ya MARTÍNEZ MARTÍNEZ, D. (1974), El sistema financiero de las Comunidades ..., *op. cit. supra* nota 345, p. 40.

⁶¹³ *Vide* la sentencia del TJCE de 3 de julio de 1986, as. 34/86 (*supra* nota 357), fundamento jurídico 8. p. 2202.

Explicando el fallo de esta sentencia, en 1988, el Tribunal de Justicia señaló que el procedimiento presupuestario “únicamente se convierte en un acto al término jurídico de carácter imperativo; es decir cuando el presidente del Parlamento Europeo, en su calidad de órgano de dicha institución, declara que el Presupuesto ha quedado definitivamente aprobado”. *Vide* la sentencia del TJCE de 27 de octubre de 1988, as. 302/87, *supra* nota 329, p. 5643, fundamento jurídico 23.

⁶¹⁴ *Vide* el apartado 8 del artículo 5 del anexo IV del RIPE.

titulares de la autoridad presupuestaria. No lo hace como una tercera rama independiente de la autoridad presupuestaria.

El Tribunal de Justicia señaló asimismo que, una vez aprobado, el Presupuesto se incluye con pleno derecho entre los actos del Parlamento susceptibles de producir efectos directos; una circunstancia que los convierte en impugnables. Como afirma el Tribunal de Justicia, “cada institución debe ejercer las competencias que le han sido otorgadas en materia presupuestaria respetando las disposiciones del Tratado. Si no fuera posible someter los actos de la autoridad presupuestaria al control del Tribunal de Justicia, las instituciones que ejercen esta autoridad podrían inmiscuirse en las competencias de los Estados miembros o de las demás instituciones, o rebasar los límites fijados a sus competencias. Por otra parte, ninguna disposición de los Tratados excluye que pueda interponerse un recurso de anulación contra los actos de carácter presupuestario”⁶¹⁵.

Esta aseveración hay que complementarla con la única definición que existe del Presupuesto en las Comunidades Europeas. Esta definición legal se halla en el artículo 1 del Reglamento Financiero que concibe el Presupuesto como “el acto que prevé y autoriza previamente, cada año, los ingresos y los gastos previsibles de las Comunidades”. El Presupuesto así entendido significa que no se trata de un mero acto de previsión, ya que su aprobación implica la autorización del gasto, si bien en cuantía limitada. Este último carácter resulta de lo establecido en dos preceptos del Reglamento Financiero: el segundo párrafo del apartado 2º del artículo 1, cuando afirma que “no podrán autorizarse gastos por un período que exceda la duración de un ejercicio”, y el apartado 1º del artículo 4 que establece que “los ingresos y los gastos se consignarán por su importe íntegro en el Presupuesto y en las cuentas son sin compensación entre sí”⁶¹⁶.

b) El rechazo del Presupuesto

Tal y como puso de relieve la experiencia práctica, el rechazo en bloque del Presupuesto comunitario al final del procedimiento se ha configurado como la primera y más poderosa arma política del Parlamento Europeo frente al Consejo. Prueba su eficacia el hecho de que, tan pronto como se celebraron las primeras

⁶¹⁵ Vide la sentencia del TJCE de 3 de julio de 1986, as. 34/86 (*supra* nota 357), fundamento jurídico 12. p. 2203

⁶¹⁶ El apartado 1 del artículo 5 del Reglamento Financiero señala además que “1. Salvo lo dispuesto en el artículo 28 *bis*, no podrá efectuarse ingreso ni gasto alguno más que por imputación a un artículo del Presupuesto”.

elecciones europeas, —apenas dos años después de que el Tratado de Bruselas de 1975 concediera la facultad de rechazo en bloque del Presupuesto al Parlamento Europeo ⁶¹⁷—, éste no dudó en utilizarlo para presionar políticamente al Consejo en las negociaciones presupuestarias anuales. Si en 1978 sólo había amenazado con recurrir al rechazo, el 13 de diciembre de 1979, el choque de intransigencias entre el Parlamento Europeo y el Consejo dio paso a un violento enfrentamiento. Movido por un inevitable desacuerdo en torno a determinados créditos del FEOGA-Garantía ⁶¹⁸, el enfrentamiento alentó al Parlamento Europeo a hacer un uso consciente y decidido del rechazo para oponerse a la acción del Consejo.

De esta manera, quedaron perfectamente confirmados los temores de un sector de opinión que, desde 1970 —fecha en que se adoptara el Tratado de Luxemburgo—, hasta 1975 —año en que se firmara el Tratado de Bruselas—, se resistió con fuerza a la concesión al Parlamento de este instrumento jurídico.

A lo largo de estos años, la posición de los dos titulares de la autoridad presupuestaria no podía más que estar enfrentadas. En una parte, haciéndose eco de insistentes exigencias técnicas nacidas en 1965 e intensificadas a partir de 1970, se situaba el Parlamento Europeo, el cual asía la bandera de un necesario fortalecimiento de la estructura democrática como contrapunto al establecimiento del período definitivo de realización de la autonomía financiera comunitaria ⁶¹⁹. En la otra parte, estaba el Consejo, receloso de cualquier tipo de robustecimiento de la posición parlamentaria. En definitiva, frente a una concepción del rechazo del

⁶¹⁷ Recuérdese que el Tratado de Bruselas entró en vigor en 1977 y que el primer caso de rechazo global del Presupuesto General advino el 13 de diciembre de 1979.

⁶¹⁸ Con su actitud, el Parlamento Europeo quiso oponerse tanto a la quiebra del principio de universalidad derivada de la exclusión del FED del Presupuesto general como de la indiferencia manifestada por el Consejo a su reclamación de reducción del gasto agrícola.

⁶¹⁹ A lo largo de sus debates, en el propio Parlamento Europeo, se pusieron de manifiesto percepciones distintas en torno a idea y a las consecuencias potenciales del rechazo del Presupuesto. Por ejemplo, HARMEL aludió al hecho de que el rechazo alcanzaría tanto los GO como los GNO, cubriendo parcelas de poder no auténticamente parlamentarias. *Vide* el debate sobre los recursos propios y los poderes presupuestarios del Parlamento Europeo, débats du Parlement Européen, séance n° 123 du 11 mars 1970, supra nota 592, pp. 65-66.

Por su parte, AIGNER habló del rechazo en términos de censura, destacando el carácter absolutamente excepcional del instrumento, como forma de puntualizar que el objeto del rechazo consiste en prolongar el procedimiento para forzar la presentación de nuevas propuestas. *Vide* el debate sobre los recursos propios y los poderes presupuestarios del Parlamento Europeo, débats du Parlement Européen, séance n° 123 du 11 mars 1970, ibidem, p. 131.

Esta idea de “excepcionalidad” era un sentir generalizado, adscrito al calificativo de DURIEUX rechazo como “*extrema ratio*”, esto es, como una posibilidad teórica antes que práctica. *Vide* el debate sobre los recursos propios y los poderes presupuestarios del Parlamento Europeo, débats du Parlement Européen, séance n° 123 du 11 mars 1970, ibidem, p. 135.

Presupuesto del Parlamento vista como un *derecho*, se oponía la visión del Consejo concebida como un *auténtico poder cargado de gran envergadura política*.

Ahora bien, para poner de manifiesto el carácter extraordinario del rechazo y para evitar un uso indiscriminado y arbitrario de esta peligrosa arma política, los redactores del Tratado de Bruselas se preocuparon de subordinar el rechazo del Presupuesto a serias limitaciones, tal y como resulta del texto de los Tratados ⁶²⁰ y de la redacción del Reglamento Interno del Parlamento Europeo ⁶²¹. De hecho, si bien los Tratados, tan sólo permiten el rechazo del Presupuesto derivado de la decisión del Parlamento Europeo, en sucesivas ocasiones y de forma absolutamente ilegal, los Estados miembros llevaron a cabo una acción, de resultados similares al rechazo parlamentario ⁶²². Se negaron rotundamente a efectuar los reembolsos mensuales correspondientes en concepto de recursos. De esta manera, haciendo gala de una gran intransigencia y una actitud desproporcionada, ciertos Estados miembros pretendieron, bien manifestar su oposición a determinada acción del Parlamento Europeo, bien para expresar su insatisfacción o descontento ante los resultados obtenidos por el Consejo al final de la negociación presupuestaria anual. Esto fue lo que ocurrió, primero, con el Presupuesto General de 1980, y más tarde, con el Presupuesto Rectificativo y Suplementario número 2 de 1980. Desde entonces, no ha vuelto a reproducirse ninguna una otra acción de este tipo. Los Estados miembros han cumplido puntualmente con sus obligaciones financieras.

IV. LAS PATOLOGÍAS DEL PROCEDIMIENTO PRESUPUESTARIO COMUNITARIO

Aunque la regla general es que el procedimiento presupuestario culmine con la adopción formal del Presupuesto y pocos días después pueda comenzar a aplicarse, tal hecho puede no producirse si sobrevienen situaciones que bien cabría tildarlas de “patológicas”. Además del rechazo por parte del Parlamento recogido por los Tratados constitutivos, pueden producirse otras situaciones anómalas —no contempladas explícitamente en los Tratados— pero que determinen el comienzo de un ejercicio sin Presupuesto.

Podría ocurrir, por ejemplo, que el Parlamento Europeo no lograra reunir la

⁶²⁰ *Vide* el apartado 8 del artículo 272 del Tratado CE; el apartado 8 del artículo del 177 Tratado CEEA/Euratom; y el apartado 8 del artículo 78 del Tratado CECA.

⁶²¹ *Vide* el artículo 6 del anexo IV del RIPE.

⁶²² No hubo, sin embargo, que recurrir jamás al régimen excepcional de las Doceavas Partes Provisionales, que se analizará más tarde.

mayoría suficiente —tres tercios de los sufragios expresados sobre la mayoría de los miembros del Parlamento Europeo— para expresar su oposición a las modificaciones a los GNO propuestas por el Consejo a las enmiendas que el Parlamento presentó en su primera lectura. En tal caso, el presidente del Parlamento Europeo, no podrá declarar definitivamente aprobado el Presupuesto.

A una situación semejante se llegaría en la siguiente hipótesis. Podría darse que, en el seno del Consejo persistiesen tales divergencias de opinión, que sus miembros fuesen incapaces de llegar a un acuerdo. Si además, las discusiones parlamentarias hubiese llevado a la adopción de un nuevo TMA, entonces el presidente del Parlamento Europeo no podría constatar la aprobación definitiva del Presupuesto. Téngase en cuenta que, según el Tribunal de Justicia, la fijación de este nuevo TMA y de su importe exacto requiere el acuerdo expreso de ambos titulares de la autoridad presupuestaria.

De igual modo, podría darse el caso de que, a lo largo del año en que se esté ejecutando el Presupuesto, surjan nuevas circunstancias que no pudieron preverse durante el procedimiento anual de adopción del Presupuesto. Éstas tendrían que ser incorporadas en el Presupuesto del ejercicio en curso de alguna forma.

Pues bien, para resolver todas estas situaciones, —algunas de las cuales son más frecuentes de lo que en un principio podría pensarse, especialmente la última—, el sistema comunitario dispone de dos técnicas típicamente presupuestarias que han sido importadas de los sistemas estatales: son llamado “régimen de Doceavas Partes Provisionales” y la posibilidad de que se aprueben Presupuestos Rectificativos y/o Suplementarios.

A. Las medidas transitorias aplicables como consecuencia de la no adopción del Presupuesto: el régimen de Doceavas Partes Provisionales

Todas aquellas circunstancias que lleven a la Comunidad a iniciar un ejercicio presupuestario sin Presupuesto (cualquiera que sea su causa ⁶²³) provocarían la paralización del funcionamiento administrativo de las Comunidades

⁶²³ En principio, aunque lo normal es que esta situación nazca del rechazo del Presupuesto por el Parlamento Europeo, en principio, también obligará a recurrir a las doceavas partes: el retraso en la adopción del Presupuesto (hecho ocurrido en Presupuesto de 1988) o cuando el presidente por la razón que sea no declara aprobado el Presupuesto (hecho ocurrido para con el Presupuesto de 1987).

Se excluye, en todo caso, la aplicación de este régimen a los supuestos de anulación de un Presupuesto por parte del Tribunal de Justicia, ya que en estos casos, es el propio Tribunal el que solventa la solución.

Europeas de no ser porque, al igual que los sistemas nacionales, la Hacienda Pública comunitaria cuenta con un mecanismo capaz de solucionar temporalmente este problema. Este mecanismo ha sido importado del sistema francés y se conoce como “régimen de Doceavas Partes Provisionales”.

La finalidad de este régimen aplicable en las tres Comunidades Europeas ⁶²⁴ consiste en permitir la “continuidad del servicio público comunitario” ⁶²⁵ asegurando la puesta a disposición de los ingresos y la realización de los gastos al mismo ritmo que el año anterior. Esto se consigue, bien a través de la concesión de una autorización provisional, bien a través de la prórroga automática de determinados créditos ⁶²⁶.

Esta situación que trata de evitar un “vacío jurídico” se mantiene solamente en tanto que prosiguen las negociaciones que permitirán finalmente al órgano parlamentario dar su autorización a un Proyecto de Presupuesto satisfactorio para todos ⁶²⁷. De ahí precisamente que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 273 del Tratado CE “si, al iniciarse un ejercicio presupuestario, no se hubiese votado aún el Presupuesto, los gastos podrán efectuarse mensualmente por capítulos o por cualquier otra subdivisión, según lo dispuesto en el Reglamento [Financiero](...), dentro del límite de la doceava parte de los créditos consignados en el Presupuesto precedente, sin que esta medida puede tener por efecto poner a disposición de la Comisión créditos superiores a la doceava parte de los previstos en el Proyecto de Presupuesto en curso de elaboración”.

⁶²⁴ Aparece regulado en el artículo 78 *ter* del Tratado CECA, en el artículo 278 del Tratado CEEA/Euratom y en el artículo 273 del Tratado CE, respectivamente, que se complementan con lo dispuesto en el artículo 9 del Reglamento Financiero.

⁶²⁵ Esta expresión que pertenece a la terminología empleada por el Tribunal de Justicia sobre la finalidad del Presupuesto comunitario, ha sido utilizada por STRASSER para explicar el sentido de las doceavas partes. *Vide* STRASSER, D. (1993a), La Hacienda de Europa..., *op. cit. supra* nota 440, p. 294.

⁶²⁶ Este último punto al igual que otros temas tales como son, la “tesis del vacío jurídico” que origina la puesta en marcha de las doceavas partes (lo cual determina la necesidad de reemprender el procedimiento presupuestario *ab initio*), la posibilidad de realizar transferencias de los créditos, la aplicación de las doceavas a los créditos del FEOGA-Garantía, siguen alimentando la polémica. Un análisis en profundidad de estas cuestiones puede verse en STRASSER, D. (1993a), La Hacienda de Europa..., *ibídem*, p. 295-299.

⁶²⁷ No se presenta un Proyecto de Presupuesto totalmente nuevo. Por el contrario, la Comisión presenta un nuevo Proyecto de Presupuesto tomando como punto de referencia el Proyecto de Presupuesto que, en su día, adoptó en segunda lectura el Consejo. A partir de este texto, los dos titulares de la autoridad presupuestaria retoman sus conversaciones, efectúan una tercera lectura del Proyecto de Presupuesto, y se esfuerzan por llegar a una solución negociada que concilie los intereses de todos.

La interinidad propia de esta situación, —absolutamente anómala para la ejecución del Presupuesto comunitario—, obliga a subordinar la realización de los gastos a ciertas limitaciones temporales, cuantitativas y cualitativas.

En primera lugar, durante el estricto período de vigencia de las doceavas partes se toma únicamente como parámetro el desarrollo del ritmo de los gastos abiertos el año anterior ⁶²⁸.

En segundo lugar, de mes a mes, los gastos se realizan por capítulos, sin que en ningún caso pueda superarse el importe de éstos, efectuado el año precedente.

En tercer y último lugar, tal y como resulta del artículo 9 del Reglamento Financiero, el sistema comunitario disciplina medidas de signo distinto, según si conciernen a la realización de las operaciones de compromiso o, si determinan la realización de operaciones de pago. Éstas últimas, por exigencias de “continuidad de la acción de la Comunidad y por necesidad en la gestión” sólo pueden ser alteradas por decisión de cualquiera de los dos titulares de la autoridad presupuestaria dependiendo del ámbito de sus competencias. Esto supone que, mientras que el Consejo es la institución legitimada para autorizar, por mayoría cualificada, previa solicitud de la Comisión, el aumento del importe de los GO respecto del año anterior ⁶²⁹; el Parlamento Europeo es la instancia habilitada para autorizar dicho incremento en relación con los GNO, siempre que cuente con el respaldo de la mayoría de sus miembros que represente a su vez tres quintas partes de los votos emitidos.

Si todavía después de haber aumentado una vez más el importe de los gastos éstos fueran todavía insuficientes, se puede volver a autorizar un nuevo aumento, con carácter excepcional, por un importe que en ningún caso alcance el importe global de los créditos abiertos en el Presupuesto del ejercicio precedente.

B. Los Presupuestos Rectificativos y/o Suplementarios

De conformidad con el artículo 15 del Reglamento Financiero, “si se produ[cen] circunstancias inevitables, excepcionales o imprevistas”, la Comisión puede presentar Anteproyectos de Presupuesto Rectificativo y/o Suplementario. Este artículo desvela la existencia de una técnica presupuestaria más, destinada a acomodar las previsiones presupuestarias a las necesidades

⁶²⁸ Se impide el compromiso de gastos no consignados en el Presupuesto anterior.

⁶²⁹ Se exige el voto mediante mayoría cualificada.

nuevas que puedan ir produciéndose a lo largo de la fase de ejecución del Presupuesto. Esta mecánica determina la adopción de un nuevo Presupuesto “correctivo” del Presupuesto General ya adoptado.

El efecto de los imponderables que puede deparar el ejercicio presupuestario puede dar lugar a la presentación: bien de un Presupuesto Rectificativo, bien de un Presupuesto Suplementario. El Presupuesto Rectificativo (PR) es aquel cuya cuantía de gastos permanece globalmente sin modificaciones o es inferior en relación con el Presupuesto inicial, con o sin modificaciones en la distribución de los gastos ⁶³⁰. Por su parte el Presupuesto Suplementario (PS) es aquel cuya cuantía es superior en relación con el Presupuesto inicial, sin que ello suponga un aumento global, es decir, sin que se generen gastos nuevos ⁶³¹. Una hipótesis mucho más rara, pero posible, es la presentación de Presupuestos Rectificativos de ingresos que ajustan las previsiones del Presupuesto inicial al aumento o disminución de los ingresos constatados en el curso de la ejecución. En todo caso, lo más habitual es que aparezcan Presupuestos Rectificativos y Suplementarios (PRS) a la vez. De conformidad, con el artículo 10 del Reglamento Financiero, estas tres modalidades de Presupuestos (PR, PS o PRS) se publican en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, a instancia de presidente del Parlamento Europeo.

El procedimiento de estas modalidades de Presupuestos “correctivos” se inicia cuando se verifica la existencia de circunstancias inevitables, excepcionales o imprevistas ya se presenten, de forma individual o conjunta. Tanto los PR, los PS como los PRS están sujetos a las mismas normas de procedimiento que el Presupuesto General ordinario ⁶³². Lo único que distingue este tipo de Presupuestos del Presupuesto General es su sometimiento a la limitación temporal en relación con los plazos. En este sentido, todo Anteproyecto de Presupuesto Rectificativo y/o Suplementario, solicitado previamente por la Comisión a la autoridad presupuestaria, debe presentarse al Consejo para que consulte con el Parlamento Europeo a más tardar en la fecha prevista para la presentación del Anteproyecto de Presupuesto del ejercicio siguiente.

La presentación de cualquiera de las modalidades de Presupuesto Rectificativo y/o Suplementario deberá además, estar debidamente motivada y acompañada por las justificaciones e las informaciones necesarias respecto de la ejecución presupuestaria del año precedente y del ejercicio en curso disponibles en

⁶³⁰ Vide el párrafo 2º del apartado 1º del artículo 15 del Reglamento Financiero.

⁶³¹ Vide el párrafo 3º del apartado 1º del artículo 15 del Reglamento Financiero.

⁶³² Se incluye la aplicación del TMA en los términos establecidos en la Declaración de 30 de junio de

el momento de su elaboración.

Una experiencia relativamente reciente puede encontrarse en el Presupuesto rectificativos y Suplementario adoptado el 8 de diciembre de 1999. El Consejo adoptó un PRS al Presupuesto General del ejercicio 1998 contando con un amplio acuerdo del Parlamento. Este PRS determinó la consignación de los gastos originados por la concesión de ayuda alimentaria a favor de Rusia por valor del 400 millones de ecus, ciertos gastos suplementarios por valor del 100 millones de ecus generados por el Fondo Social Europeo, un gasto adicional de 100 millones de ecus destinados al programa PHARE y 150 millones de ecus destinados a sufragar los costes derivados de la política inmobiliaria del Parlamento Europeo.

En cuanto a la experiencia práctica, el PRS más notable el que levantó una gran polémica y causó una profunda crisis en 1980 ⁶³³. La discusión surgió a raíz de la aprobación del Presupuesto Rectificativos y Suplementario 2/80. Estuvo protagonizada por el enfrentamiento de las posturas de los titulares de la autoridad presupuestaria respecto de la inclusión o no dentro del margen de maniobra del Parlamento Europeo remanente después de ser adoptado el Presupuesto General de los gastos adicionales susceptibles de ser incluidos en un Presupuesto Rectificativos y Suplementario. Esta cuestión quedó solventada por la Declaración de 30 de junio de 1982, la cual inclinándose en favor de las pretensiones del Parlamento Europeo, determinó que “se impone el respecto de la tasa máxima en el Presupuesto, incluyendo el (o los) Presupuesto(s) Rectificativos(s) y/o Suplementario(s). Sin prejuzgar la fijación de una nueva tasa, la parte que eventualmente hubiera quedado sin utilizar de la tasa máxima seguirá estado disponible para una utilización eventual en el marco del examen del un Proyecto de Presupuesto Rectificativos y/o Suplementario” ⁶³⁴.

1982, *infra* nota 634.

⁶³³ *Vide* STRASSER, D. (1981b), “Le budget 1981 ...”, *op. cit. supra* nota 530, pp. 279-311, *praesertim* p. 304 y siguientes y pp. 561-568.

⁶³⁴ *Vide* el apartado 2 del punto IV de la Declaración común del 30 de junio de 1982 (*supra* nota 336). p. 9.

C A P Í T U L O 3 :

LA PARTICIPACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO EN LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA Y EN EL CONTROL PRESUPUESTARIO

I. LA FASE DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO

Como sucede en la mayoría de los sistemas estatales y de las Organizaciones Internacionales, el desarrollo del ciclo presupuestario determina que, una vez que el Presupuesto ha sido aprobado por la autoridad presupuestaria, la administración se encargue de organizar su ejecución. En el sistema comunitario, a tenor del artículo 274 del Tratado CE (antes 205), esta ejecución del Presupuesto, —basada fundamentalmente en la obtención de los ingresos y en la realización de los gastos⁶³⁵—, la efectúa la Comisión bajo su propia responsabilidad. Dicha ejecución se hace dentro de la disponibilidad de los créditos autorizados y de conformidad con la legalidad impuesta por la normativa financiera⁶³⁶.

⁶³⁵ Sobre este punto, vale la puntualización por FALCÓN Y TELLA en el sentido de que el ámbito cubierto por los Tratados de Roma en lo relativo a la ejecución presupuestaria se ciñe a la actividad de realización de los gastos. Este autor considera que, como los gastos se rigen por reglas totalmente distintas, el régimen de los ingresos es ajeno a esta actividad. Ello no impide, sin embargo, que la ejecución de los ingresos y los gastos la lleven a cabo los mismos agentes (ya sean contables, interventores u ordenadores de pagos) y que se apliquen principios comunes (a saber el principio de atribución de competencias, el principio de equilibrio presupuestario y el principio de subsidiariedad). *Vide* FALCÓN Y TELLA, R. (1988), Introducción al Derecho financiero y tributario de las Comunidades Europeas, Madrid, ed. Civitas (Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense), p. 379.

⁶³⁶ Esta última pone el acento en el cumplimiento del principio de la buena gestión financiera.

Aunque la titularidad de esta competencia pertenece en exclusiva a la Comisión, nada impide que, jurídica y legalmente, la Comisión disponga de la posibilidad teórica y práctica de apelar al concurso de otros agentes para ejercitar sus competencias. Precisamente, sobre la base de la interacción real y constante de todas las instituciones comunitarias en estas tareas de ejecución, STRASSER⁶³⁷ comparó esta fase del ciclo presupuestario con un pentágono. De esta manera, puso de relieve la necesaria contribución en la gestión presupuestaria de la Comisión: primero, de las administraciones públicas y de los procedimientos nacionales; segundo y tercero, de la autoridad presupuestaria formada por el Parlamento Europeo y el Consejo, y cuarto, del Tribunal de Justicia.

A. La escasa participación del Parlamento Europeo en la ejecución del Presupuesto comunitario

1. *La actuación del Parlamento Europeo*

En la fase de ejecución presupuestaria, la supremacía de la Comisión en casi toda la actividad financiera deja en un lugar prácticamente marginal a la autoridad presupuestaria, y con ella, al Parlamento.

Como el resto de las instituciones comunitarias y los órganos comunitarios dotados de capacidad auto-organizativa, el único ámbito de actuación sobre el que el Consejo y el Parlamento Europeo desarrollan plenas tareas de ejecución presupuestaria al margen de la Comisión son las dos secciones del Presupuesto General (la sección I y II, respectivamente) que les han sido confiadas para gestionar sus propios gastos de funcionamiento⁶³⁸. A tales efectos, aunque se tratará más tarde la situación del Parlamento Europeo, por poner un ejemplo, tanto “el Parlamento y el Consejo [como] podrán efectuar, dentro de su sección del Presupuesto, transferencias de capítulo a capítulo y de artículo a artículo”⁶³⁹.

Por su parte, respecto de la sección III —que tiene atribuida la Comisión para organizar el grueso de la actividad financiera de las Comunidades—, y en especial, su parte B —que determina la ordenación de los ingresos y de los gastos

⁶³⁷ Vide STRASSER, D. (1993a), “La ejecución de los Presupuestos de las Comunidades Europeas”. En: La Hacienda de Europa: el derecho presupuestario y financiero de las Comunidades Europeas, 7ª edición, Madrid, ed. I.E.F, p. 251.

⁶³⁸ De acuerdo con el apartado 1º *in fine* del artículo 1 del Reglamento Financiero, los gastos de funcionamiento se refieren a “(...) aquellos que resulten de las actividades de las instituciones”.

⁶³⁹ Vide el apartado 2º del artículo 26 del Reglamento Financiero.

derivados de la mayoría de las políticas comunitarias—, la actuación de los dos titulares de la autoridad presupuestaria es bastante más reducida. De hecho, dependiendo de la intensidad y de su capacidad para influenciar las decisiones de gestión adoptadas por la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo pueden:

a) o bien, limitarse a ejercer un derecho de información (por ejemplo, para aplicar los criterios acordados para la prórroga de los créditos ⁶⁴⁰, para permitir la reconstitución excepcional de determinados créditos ⁶⁴¹ o, para asegurar la reutilización de otros créditos ⁶⁴²);

b) o bien, ejercer el derecho a ser consultado (por ejemplo, para solicitar la prórroga de los créditos ⁶⁴³ y para practicar determinados tipos de transferencias ⁶⁴⁴);

c) o bien, esperar que la Comisión pida su autorización (para, por ejemplo practicar las transferencia de créditos ⁶⁴⁵).

La intervención de la autoridad presupuestaria a lo largo de la fase de ejecución del Presupuesto tiene su razón de ser en la plena vigencia de los principios presupuestarios de especificación y universalidad. De acuerdo con estos principios, en la medida en que la aprobación del Presupuesto es una competencia atribuida en exclusiva al Parlamento Europeo y al Consejo, cualquier alteración sustancial de su contenido que justifique una transferencia de créditos, requiere en mayor o menor medida la intervención de estas dos instituciones comunitarias. Dicha intervención depende del ámbito material concernido. Así, cuando se vean

⁶⁴⁰ *Vide* el párrafo 4º del apartado 2 del artículo 7 del Reglamento Financiero.

La proposición de prórrogas de los créditos sólo se admite, por motivos excepcionales, para hacer frente a necesidades que no puedan cubrirse con los créditos del ejercicio siguiente. Tales prórrogas sirven para cubrir aquellas necesidades que corresponderían al ejercicio anterior pero que, por retrasos no imputables a los ordenadores de pagos, no hayan podido ser utilizados en el plazo correspondiente. *Vide* el apartado 3º del artículo 7 del Reglamento Financiero.

⁶⁴¹ *Vide* el apartado 6º del artículo 7 del Reglamento Financiero. De forma absolutamente excepcional, sólo si existen créditos disponibles y resulte indispensable realizar un programa inicialmente previsto, se permite reconstituir aquellos créditos de compromiso liberados previamente. Aunque como regla general dichos créditos se tendría que haber anulado, el Reglamento Financiero permite su liberación por no haber sido utilizados total o parcialmente en los ejercicios posteriores a aquél para el cual se habría tenido que consignar en el Presupuesto. *Vide* el apartado 6º del artículo 6 del Reglamento Financiero.

⁶⁴² *Vide* el párrafo 3º del apartado 7º del artículo 7 del Reglamento Financiero.

⁶⁴³ *Vide* los párrafos 3º y 4º del apartado 3º del artículo 7 del Reglamento Financiero.

⁶⁴⁴ *Vide* el apartado 4º del artículo 26 del Reglamento Financiero.

⁶⁴⁵ *Vide* el apartado 5º y 11º del artículo 26 del Reglamento Financiero.

involucrados GO las decisiones corresponderán al Consejo, y cuando haya que aprobar modificaciones de los GNO decidirá el Parlamento Europeo. En cualquiera de estos dos casos, el Consejo y el Parlamento Europeo deben consultarse mutuamente. Literalmente, el apartado 5º del artículo 26 del Reglamento Financiero indica lo siguiente:

“(...) 5. La autoridad presupuestaria decidirá las transferencias de créditos en las condiciones siguientes:

a) cuando se trate de propuestas de transferencias relativas a gastos que resulten obligatoriamente de los Tratados o de los actos adoptados en virtud de éstos, el Consejo, previa consulta al Parlamento, decidirá, por mayoría cualificada, en un plazo de seis semanas, salvo en caso de urgencia. El Parlamento emitirá su dictamen con antelación suficiente para que el Consejo pueda conocerlo y decidir en el plazo indicado. A falta de una decisión del Consejo en ese plazo, las propuestas de transferencia se considerarán aprobadas;

b) cuando se trate de propuestas de transferencias relativas a gastos distintos de los que resulten obligatoriamente de los Tratados o de los actos adoptados en virtud de éstos, el Parlamento, previa consulta al Consejo, decidirá en un plazo de seis semanas, salvo en caso de urgencia. El Consejo emitirá su dictamen, por mayoría cualificada, con antelación suficiente para que el Parlamento pueda conocerlo y decidir en el plazo indicado. A falta de una decisión en ese plazo, las propuestas de transferencia se considerarán aprobadas;

c) las propuestas de transferencias relativas tanto a los gastos que resulten obligatoriamente de los Tratados o de los actos adoptados en virtud de éstos como a otros gastos se considerarán aprobados en el caso de que ni el Consejo ni el Parlamento adopten una decisión en sentido contrario en un plazo de seis semanas a partir de la fecha de recepción de las propuestas por ambas instituciones. Si en dichas propuestas de transferencia el Parlamento o el Consejo redujeran la cuantía de una propuesta de transferencia de forma divergente, se considerará aprobada la cuantía menos elevada aceptadas por una de las dos instituciones. Si una de las dos instituciones se opone al principio de transferencia, ésta no podrá efectuarse.

(...)”.

Dicho esto, antes de adentrarnos en el papel que desempeña el Parlamento Europeo durante el resto del ciclo presupuestario, conviene aproximarse a las funciones que ejercitan los demás actores de la ejecución presupuestaria. Al respecto, se hablará muy brevemente de la función de la Comisión y del modo en que ésta condiciona la acción del resto de las instituciones y órganos comunitarios, sus limitaciones, y sobre todo, las obligaciones que se derivan del control político que realiza *a posteriori* el Parlamento Europeo. También, se aludirá a la contribución que prestan los Estados miembros en la ejecución del Presupuesto

comunitario ⁶⁴⁶.

2. *Una responsabilidad de la Comisión*

Según la última reformulación del párrafo 1 del artículo 205 del Tratado CE, introducida por el Tratado de Maastricht (hoy, el artículo 274 sin modificaciones):

“La Comisión, bajo su propia responsabilidad y dentro del límite de los créditos autorizados, ejecutará el Presupuesto de conformidad con las disposiciones del reglamento adoptado en virtud del artículo 209 ⁶⁴⁷, con arreglo al principio de buena gestión financiera”.

Esto significa que la actividad de ejecución del Presupuesto formalmente es una competencia cuya titularidad pertenece solamente a la Comisión. Ello le permite percibir los ingresos comunitarios para cubrir los gastos ocasionados por la actividad comunitaria para cada ejercicio presupuestario. En principio, no son admisibles intromisiones ajenas a la actuación de la Comisión, ni por parte de los Estados, ni por parte del resto de las instituciones y los órganos comunitarios. Nadie puede interferir en la gestión de la sección III del Presupuesto General ⁶⁴⁸ que reúne los créditos administrativos (generados exclusivamente por el funcionamiento de la propia Comisión, sus gastos de personal y administrativos, incluidos en la parte A del Presupuesto) y los créditos operativos ⁶⁴⁹ (correspondientes a la parte B del Presupuesto y llamados a la realización de casi todas las políticas comunitarias).

El hecho de que esta responsabilidad haya atribuida en exclusiva a la Comisión tiene la ventaja de facilitar la peculiar relación que une a esta institución

⁶⁴⁶ Esta cuestión sólo nos aleja en apariencia de los poderes parlamentarios. Después de todo, en una proporción equivalente del 98%, la obtención de los ingresos depende de las administraciones estatales y la realización de algunos gastos (tales como los fondos estructurales y otros gastos) corresponde a los servicios de la administración nacional antes de llegar a su beneficiario.

Téngase en cuenta además dos factores: de un lado, que la última reforma de los Tratados ha hablado por primera vez de la acción estatal en términos de cooperación obligatoria,—lo cual fortalece y extiende el alcance del principio de buena gestión financiera definido por el artículo 2 del Reglamento Financiero— y; de otro lado, porque, en esta misma reforma introducida por el Tratado de Amsterdam, es fundamental la invitación dirigida a los Estados miembros como auténticos gestores de los caudales comunitarios.

⁶⁴⁷ *Vide* el actual artículo 279 del Tratado CE.

⁶⁴⁸ *Vide* el apartado 1 del artículo 19 del Reglamento Financiero.

⁶⁴⁹ Estos créditos operativos son los gastos de intervención generados, tanto por la Comisión, como por el conjunto de la Comunidad. Esta parte B de la sección III del Presupuesto refleja el potencial financiero que despliegan las Comunidades a nivel internacional y que gestiona la Comisión.

con los principales agentes de fiscalización de la ejecución: el Parlamento Europeo y el Tribunal de Cuentas. En cierto modo, es una significativa garantía de transparencia en las actuaciones.

Además, cabe entender que la competencia de ejecución presupuestaria en los términos que aparecen en el artículo 274 del Tratado CE constituye una competencia de la Comisión por propio y pleno derecho que forma parte del poder general atribuido por el artículo 211 del Tratado CE (antes 155) para que la Comisión salvaguarde la aplicación de las normas comunitarias. En definitiva, es un modo más para que la Comisión pueda “velar por la aplicación de las disposiciones del (...) Tratado, así como de las disposiciones adoptadas por las instituciones (...)”.

Este hecho no fue obstáculo para que, en la medida en que la Comisión recibió una enorme capacidad de decisión financiera, muy pronto, el Parlamento Europeo objetara este poder de ejecución e iniciara una reflexión sobre el alcance de un poder ajeno, capaz de ensombrecer sus prerrogativas. El Parlamento Europeo exigía un control absoluto de sus recién estrenados poderes presupuestarios. De ahí, que se preguntara hasta qué punto le servía decidir sobre los GNO si no podía saber como eran efectivamente gastados los créditos. Estas cuestiones plantearon un problema que, aún hoy, tiene plena vigencia. La duda giraba en torno a la necesidad o no de un acto de base previo (normalmente adoptado por el Consejo) para la ejecución de cualquier línea presupuestaria. El gran temor del Parlamento Europeo era que, en el momento de la ejecución, el Consejo pudiera interferir en sus decisiones sobre los GNO adoptadas antes durante el procedimiento de adopción del Presupuesto. Esta cuestión, que enfrentó entonces a los dos titulares de la autoridad presupuestaria, sigue obstaculizando la actividad de gestión de la Comisión ⁶⁵⁰.

Es indudable que la necesidad de un acto de base previo para la gestión presupuestaria representa un serio límite a la libertad de acción de la Comisión. Sin embargo, no es el único obstáculo que dificulta o entorpece la facultad de ejecución de la Comisión. Como ha señalado YATAGANAS, existen tantas otras limitaciones de carácter *técnico* (a), *jurídico* (b) y *político* (c)⁶⁵¹ sumamente

⁶⁵⁰ Vide el párrafo 2º del apartado 1 del artículo 22 del Reglamento Financiero y un explicación más detallada de este asunto *infra* en el capítulo 4 en el epígrafe II.B.3. referido a la discusión del Parlamento y el Consejo sobre los actos de base necesarios para la creación del gasto presupuestario.

⁶⁵¹ Vide YATAGANAS, X. (1999), “L’exécution et le contrôle budgétaires”. En: J.P. Mingasson (dir.), Commentaire Mégret. Le Droit de la CE et de l’Union Européenne. Les finances de l’Union Européenne, vol. 11, 2ª edición, Bruselas, ed. Universidad Libre de Bruselas, pp. 331 y siguientes.

interesantes. Véanse algunas de éstas.

a) Desde el punto de vista *técnico*, la acción de ejecución presupuestaria de la Comisión puede verse constreñida por su obligación de respetar y actuar dentro de la disponibilidad de los créditos que figuran en el Presupuesto legalmente aprobado ⁶⁵². Esta subordinación deriva de la configuración del Presupuesto anual como el acto supremo de previsión y autorización de los créditos. Como consecuencia de ello, la utilización de dichos créditos depende del importe abierto en cada línea presupuestaria. Las mayores dificultades surgen al sobrevenir necesidades que no fueron incluidas inicialmente en el Presupuesto, puesto que obligarán a la Comisión a recurrir a las transferencias de créditos. Como suponen un relajamiento de los principios supremos de especialidad y universalidad, la realización de estas transferencias está subordinada a un procedimiento particular de ejecución regulado en el artículo 26 del Reglamento Financiero ⁶⁵³. En este precepto, se distinguen tres categorías de transferencias: las transferencias entre artículos o partidas dentro del mismo capítulo; las transferencias entre capítulos del Presupuesto dentro de un mismo título referidas únicamente a los gastos de personal o de funcionamiento de la Comisión y; las transferencias entre capítulos del Presupuesto que estén vinculadas a los gastos administrativos de la Comisión.

Mientras que, para las primeras, la Comisión decide plenamente salvo algunas excepciones ⁶⁵⁴, para el resto de las transferencias, ya se vio ⁶⁵⁵ cómo la autoridad presupuestaria interviene en distinto grado de intensidad. Desde el momento en que se ha producido un cambio en el destino de los créditos la

⁶⁵² Así lo confirma el párrafo 1º del actual artículo 274 del Tratado CE (antes 205) cuando habla de que la Comisión ejecuta el Presupuesto “dentro de los límites de los créditos autorizados”. Esta idea es reproducida textualmente en apartado 1 del artículo 22 del Reglamento Financiero y desarrollada por otros tres artículos. El artículo 1 del Reglamento Financiero habla indirectamente de la disponibilidad de los créditos cuando señala que “los créditos inscritos en el Presupuesto se autorizarán por la duración de un ejercicio presupuestario”, y directamente, cuando el apartado 2º del artículo 4 del Reglamento Financiero determina que “no se podrá comprometer ni ordenar ningún gasto que exceda de los créditos autorizados”. El apartado 1º de este mismo artículo es mucho más explícito al señalar que: “no podrá efectuarse ingreso ni gasto alguno más que por imputación a un artículo del Presupuesto”.

⁶⁵³ *Vide supra* el epígrafe I.A sobre la escasa participación del Parlamento Europeo en la ejecución del Presupuesto General.

⁶⁵⁴ Dichas excepciones aluden al régimen especial que afecta, por ejemplo: a los créditos del FEOGA-sección Garantía (artículo 104 y título VIII del Reglamento Financiero); a los créditos de investigación y desarrollo tecnológico (título VII del Reglamento Financiero: artículos 91-97) y; a los créditos aplicables a la ayuda exterior (artículo 26 y título IX del Reglamento Financiero), etc.

⁶⁵⁵ *Vide supra* el epígrafe I.A.1 sobre la actuación del Parlamento Europeo en la ejecución del

autoridad presupuestaria, o bien debe ser informada, o bien se debe conceder su autorización. Dentro del conjunto de transferencias que requieren el concurso de la autoridad presupuestaria, existe sin embargo un tipo singular: se trata de la llamada “transferencia global BOURLANGES/NOTENBOOM”.

Desde el punto de vista jurídico e institucional, nada la distingue del resto de las transferencias entre capítulos, salvo en su importe y en el elevado número de líneas de créditos que reúne. Sus características más notables son: su carácter solemne y su inserción dentro de un procedimiento de información particular. Este procedimiento determina la organización de un gran debate anual a lo largo del cual la Comisión está obligada a presentarse ante el pleno del Parlamento Europeo. Este debate se celebra normalmente en torno al mes de noviembre del mismo ejercicio presupuestario, mientras se lleva a cabo la ejecución del Presupuesto. Sirve para que la Comisión exponga las dificultades que ha tenido que afrontar y las previsiones de utilización de los créditos previstos hasta el final del ejercicio presupuestario. Este debate además autoriza a la Comisión a realizar una transferencia global de créditos que permitan, antes de acabar el ejercicio presupuestario, reequilibrar el Presupuesto de acuerdo con las necesidades sobrevenidas o los excedentes previsibles. Es un mecanismo tendente a la optimización de la ejecución.

b) Según YATAGANAS, las limitaciones *jurídicas* son, ante todo, límites naturales a la actuación de la Comisión. Por ese motivo, sobran explicaciones que justifiquen la necesidad de que la ejecución del Presupuesto sea respetuosa con determinadas normas técnicas, la mayoría de ellas, de inspiración nacional. El Reglamento Financiero de 21 de diciembre de 1977 y en sus textos de aplicación recoge de forma genérica estas reglas y les dedica sus artículos 21 a 55 y 73 a 90. En ellas, se señalan las principales pautas dirigidas a las instituciones y a los órganos con autonomía financiera para que lleven a cabo la ejecución presupuestaria; se describe el grueso de la mecánica financiera de la Comunidad y; se establecen algunas de las normas de conducta concernientes a los agentes de la ejecución (los ordenadores de pagos, los interventores y los contables), poniendo el énfasis en la vigencia del principio de la separación de sus funciones y las actividades que entrañan.

En cuanto a las normas de desarrollo, —de entre todas ellas—, cabe destacar por su importancia y por su alcance general, el Reglamento de la Comisión

3418/93/(Euratom, CECA, CE) adoptado el 9 de diciembre de 1993 ⁶⁵⁶. Este texto reúne entre otras cuestiones: las reglas más específicas sobre las modalidades de funcionamiento de la actividad jurídica de los ordenadores de pago, de los interventores y de los contables; la reglamentación de la actividad material de reajuste de los ingresos y de los gastos; la enumeración de los documentos justificativos necesarios, el funcionamiento de los anticipos; etc.

Además, como la ejecución presupuestaria comprende también el tema de los ingresos y el de los gastos, la normativa general se complementa con el tratamiento jurídico diferenciado que, por su especificidad y su naturaleza, exige cada categoría de ingreso comunitario.

Otra importante limitación jurídica a la acción de la Comisión deriva de la vigencia de los principios presupuestarios, en particular del principio de buena gestión presupuestaria. Aunque no es nuevo, este principio está conociendo una importancia creciente desde que fuera “constitucionalizado” por el Tratado de la Unión Europea de 1992. Surgido como orientación a la actividad del Tribunal de Cuentas, en la actualidad, esta buena gestión financiera es una regla de conducta que se ha generalizado a nivel institucional y estatal ⁶⁵⁷ y que contempla ampliamente el Reglamento Financiero (artículos 2, 22, 38, 47 y 80).

c) Por último, constituyen las limitaciones *políticas* de la competencia de ejecución presupuestaria de la Comisión la intervención, más o menos legítima, de otros sujetos ajenos a la Comisión. Destaca al respecto como uno de los obstáculos más incómodos para la acción de Comisión el fenómeno típicamente comunitario, conocido como “comitología” y creado por el Consejo ⁶⁵⁸. Precisamente,

⁶⁵⁶ Vide el Reglamento (Euratom, CECA,CE) 3418/93 de la Comisión de 9 de diciembre de 1993 sobre normas de desarrollo de disposiciones del Reglamento Financiero de 21 diciembre de 1977, D.O.C.E. L 315, de 16 de diciembre de 1993, pp. 1-24. Este Reglamento ha sido modificado por la Decisión (Euratom, CECA,CE) 594/97, D.O.C.E. L 239, de 30 de agosto de 1997, pp. 54 y siguientes; por la Decisión (Euratom, CECA,CE) 539/98, D.O.C.E. L 252, de 12 de septiembre de 1998, p. 67 y; por la Decisión (Euratom, CECA,CE) 537/1999, D.O.C.E. L 206, de 5 de agosto de 1999, p. 24.

⁶⁵⁷ El principio de buena gestión financiera somete la actividad de gestión a determinados criterios que tratan de preservar el equilibrio de la relación coste-eficacia —atendiendo a criterios de rendimiento (menor coste a mayor eficacia). En virtud de este principio, los objetivos cuantificables además de ser determinados, su realización debe ser vigilada. La buena gestión financiera presupone una actividad previa de evaluación financiera, capaz de prever de antemano los beneficios y calcular los costes en función de los medios al alcance para cada acción comunitaria. El instrumento supremo puesto al servicio de este principio son las fichas de financiación; ya que, en ellas, se pone por escrito todos los datos necesarios para la realización de la acción y se prevén las medidas destinadas a combatir el posible fraude.

⁶⁵⁸ En relación con los problemas que la “comitología” ha creado al Parlamento Europeo, véase *infra* el capítulo 4, especialmente, su epígrafe II.B.2.e) sobre las dificultades de la “comitología” para la

por este motivo y vinculada a cuestiones de orden auténticamente presupuestaria, en 1988, la Comisión y el Parlamento Europeo interpusieron conjuntamente una demanda contra el Consejo ⁶⁵⁹.

El origen de la “comitología” se halla en el anterior artículo 145 del Tratado CE (ahora 202) que permitía al Consejo “atribuir a la Comisión, respecto de los actos que [él] adopt[as]e, las competencias de ejecución de las normas que ésta estable[cier]a”. Este precepto habilitaba pues al Consejo para acotar la libertad de movimientos de la Comisión. Téngase en cuenta que “el Consejo p[odía] bien “someter el ejercicio de las competencias [de la Comisión] a determinadas condiciones”, bien “reservarse en casos específicos, el ejercicio directo de las competencias”. La modalidad de condicionamiento elegida por el Consejo a la acción de la Comisión dio lugar a la creación de numerosos comités compuestos por expertos gubernamentales que, desde entonces, intervienen en el proceso de adopción de decisiones comunitarias, incluyendo aquellas relacionadas con la gestión presupuestaria. En la medida en que este fenómeno consistente en la interposición de comités ha sido interpretado como una sustracción a su poder de ejecución, la Comisión y el Parlamento Europeo (por otros motivos) siempre se han resistido a aceptar esta situación y han invocado el carácter exclusivamente consultivo de estos comités.

La situación cambió bastante a mediados de los años ochenta con la aprobación de un Acta Unica que fortaleció los poderes de decisión de la Comisión ⁶⁶⁰ y después de que la Directiva 87/373/(CEE) ⁶⁶¹ redujera los tipos de comités a tres categorías (comités consultivos, comités de gestión o comités de reglamentación). Desde entonces, la misión de estos comités va, desde la mera consulta a un derecho de veto suspensivo ⁶⁶². Tras la adopción del Tratado de

ejecución del gasto presupuestario.

⁶⁵⁹ Vide la sentencia del TJCE de 24 de octubre de 1989, as. 16/88, *Comisión y Parlamento Europeo c. Consejo*, Rec. 1989, pp. 2457-3488. En esta sentencia, el Tribunal de Justicia no sólo confirmó la legalidad del fenómeno conocido como comitología “tal y como había sido expresamente consagrado por las modificaciones que el Acta Única Europea ha introducido en el artículo 145 del Tratado”.

⁶⁶⁰ Fue precisamente el artículo 10 del Acta Única Europea, el que introdujo la versión del artículo 145 del Tratado CE.

⁶⁶¹ Vide la Decisión 87/373/CEE del Consejo, de 13 de julio de 1987, por la que se establecen las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, D.O.C.E. L 197, de 18 de julio de 1987, pp. 33-35.

⁶⁶² Respecto de los comités consultivos, la Comisión posee todo el poder de decisión. La obligación de consultar con el comité y sus dictámenes no puede mermar el poder de la Comisión. Con los comités de gestión (tipo FEOGA-Orientación, FEDER, etc.), la Comisión sigue decidiendo por su cuenta, siempre y cuando no se le oponga el dictamen del comité, en cuyo caso, el Consejo puede modificar la decisión de la Comisión. La intervención del comité de reglamentación (tipo comité FED) es en todo

Maastricht, la comitología ha seguido creando problemas bien a pesar de que, con la crisis de la encefalopatía espongiforme bovina (conocida como enfermedad de las “vacas locas”), los gravísimos errores cometidos y el nefasto funcionamiento del comité científico veterinario pusieron en entredicho buena parte de la actividad y la organización basada en la “comitología” ⁶⁶³.

Otro fuerte condicionamiento a la actividad de ejecución presupuestaria de la Comisión son los extensos poderes de los Estados miembros en materia financiera ⁶⁶⁴. Los Estados miembros gestionan la mayor parte de los fondos comunitarios y se encargan de obtener casi todos los ingresos comunitarios. Más que un caso de intromisión por parte de los Estados miembros hay que hablar de una cooperación necesaria en la que reside buena parte de la eficacia y la eficiencia de la gestión de los caudales comunitarios. En este sentido, cualquier mejora de la gestión presupuestaria desde la esfera nacional repercute muy positivamente en una Comisión que responde exclusivamente ante el Tribunal de Cuentas y ante el Parlamento Europeo, y a la inversa. Esta intervención estatal exige, sin embargo, el ejercicio por parte de la Comisión del control de la regularidad y la exactitud de unas cuentas que no suele gestionar porque lo hacen los Estados, y es además una fuente inagotable de fraudes y de irregularidades ⁶⁶⁵.

caso la que deja menor libertad de acción a la Comisión. En estos casos, si el dictamen del comité es desfavorable, el Consejo tiene plenos poderes de decisión.

⁶⁶³ Actualmente, la Comitología se rige por una nueva Decisión y una Declaración de acompañamiento. *Vide* la Decisión 1999/468/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos de para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (D.O.C.E. L 184, de 17 de julio de 1999, pp. 23-26) y las declaraciones sobre la decisión 1999/468/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos de para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (D.O.C.E. C 203, de 17 de julio de 1999, p. 1).

⁶⁶⁴ El Parlamento Europeo ha aplaudido las innovaciones introducidas en materia de control presupuestario. Ha evaluado positivamente los poderes que ha obtenido y ha indicado los poderes todavía desearía ejercer. También ha expresado su deseo de que los poderes de control se extiendan a todas instituciones comunitarias y a las administraciones nacionales que ejercen funciones descentralizadas. *Vide* la resolución del Parlamento Europeo de 24 de octubre de 1991 sobre la ampliación de las competencias del Parlamento Europeo en materia de control presupuestario, en el marco de la estrategia del Parlamento ante la Unión Europea, D.O.C.E. C 305, de 25 de noviembre de 1991, p. 104.

⁶⁶⁵ Un ejemplo muy reciente puede verse en las circunstancias que rodearon los episodios de fraude, mala gestión y nepotismo detectados por un comité de expertos independientes en la Comisión en su informe presentado el 15 de marzo de 1999. Este informe, nacido por mandato del Parlamento Europeo el 14 de enero de ese año ante la decisión del Parlamento Europeo de rechazar la aprobación de las cuentas del Presupuesto de 1996, puso de manifiesto algo ya conocido en los círculos comunitarios: que la mayor parte del fraude no procede tanto de la Comisión, como de las instancias nacionales. *Vide infra* el capítulo 4, epígrafe II.A.3 sobre las irregularidades presupuestarias y el fraude a los intereses financieros de las Comunidad Europea.

* * * *

En la medida en que es responsable de que la gestión eficaz, regular y legal de todos los ingresos y todos los gastos comunitarios, la Comisión ha tenido que reorganizar sus servicios. Así, si bien la Dirección General de Presupuestos se encarga de seguir el curso del procedimiento presupuestario anual, dada la especialización de la actividad de ejecución, su relevancia y el volumen de trabajo que genera, la Comisión también ha necesitado trabajar en estrecha colaboración con la Dirección General de Control Financiero.

Esta dimensión organizativa, se une a la vigencia —al igual que en los sistemas nacionales— de la separación de funciones de los agentes encargados de la gestión del Presupuesto: de ahí que existan ordenadores de pagos, interventores y contables ⁶⁶⁶. Este principio es necesario y se reproduce en todas las instituciones y órganos comunitarios dotados de autonomía financiera, debido a la complejidad técnica que entraña la propia actividad de gestión ⁶⁶⁷.

Para garantizar la homogeneidad en la aplicación de un Presupuesto comunitario que se encuentra repartido en secciones gestionadas por agentes con cometidos distintos, dependientes además de instituciones y órganos dispersos, la Comisión aparece como el elemento aglutinador. Así, por ejemplo, ésta centraliza los datos contables, decide sobre los métodos contables comunes de todas las instituciones, aprueba la estructura del plan contable común, y armoniza la presentación de los balances financieros ⁶⁶⁸.

La condición de responsable de la Comisión sobre la ejecución del Presupuesto la vincula al Parlamento Europeo de una forma singular. Regulada

⁶⁶⁶ *Vide* los apartados 2 y 3 del artículo 21 del Reglamento Financiero.

⁶⁶⁷ A tales efectos, basta recordar las distintas fases procedimentales por las que atraviesa la percepción de los ingresos y la realización de los gastos. Éstas, se recogen de forma detallada en el Reglamento Financiero y en su Reglamento de desarrollo 3418/93.

Los ingresos pasan por cuatro fases. Primero, se confecciona una propuesta de previsión para reconocer y liquidar el ingreso. Después, el ordenador de los pagos emite una orden de ingreso o emite una propuesta de anulación acompañado de los documentos justificativos necesarios. Más tarde, todos estos documentos son transmitidos al interventor para su visado. Sólo al final, el contable registra el ingreso como forma de asunción de la responsabilidad de las ordenes de ingreso y manifestar la regularidad del procedimiento.

La gestión de los gastos sigue un procedimiento distinto, dividido en tres fases que comprenden el compromiso del gasto, el reconocimiento y liquidación del gasto, y la realización material del pago.

Vide FALCÓN Y TELLA, R. (1988), Introducción al Derecho financiero..., *op. cit. supra* nota 635, pp. 380.384.

especialmente por el Título VI del Reglamento Financiero, bajo la rúbrica “Rendición y verificación de las cuentas”⁶⁶⁹, esta relación es tanto más significativa si se tiene en cuenta el control que, *a posteriori*, efectúan el Parlamento Europeo y el Tribunal de Cuentas. En este sentido, la subordinación de la Comisión a estas dos instituciones supone una guía y un enorme condicionante para el control interno que, dentro de la propia Comisión, efectúan los mismos agentes encargados del procedimiento de ejecución (interventores, contables y ordenadores de pagos).

El soporte material de dicha relación (controlador-controlado) es la entrega obligatoria por parte de la Comisión de numerosos informes y documentos sobre el seguimiento de la gestión financiera a la autoridad presupuestaria y al Tribunal de Cuentas. Estas entregas, impuestas legalmente⁶⁷⁰, se producen: esporádica (a petición del controlador), periódica (mensual o trimestralmente a lo largo de del procedimiento de gestión), o puntualmente (al término del ejercicio anual). Además, la Comisión también debe transmitir la información técnica derivada del *cash-flow*, la información de la realización de las operaciones de capital y la información referida para la ejecución de ciertas líneas de crédito creadas o enmendadas por el Parlamento Europeo. Todos los informes de seguimiento de la ejecución son establecidos sobre la base de los datos incluidos en los ficheros de la contabilidad central de la Comisión SINCOM⁶⁷¹. A partir de ellos, se confecciona un fichero único sometido a un tratamiento informático.

Según el apartado 1 del artículo 34 del Reglamento Financiero, una vez al mes (“dentro de los diez días laborables siguientes al fin de cada mes”), la Comisión remite asimismo al Parlamento Europeo y al Consejo los datos de la ejecución del Presupuesto relativos a los ingresos y a los gastos. Estos informes mensuales incluyen datos sobre la situación de la tesorería, sobre las transferencias de créditos realizadas desde el comienzo de ejercicio, sobre los Presupuestos Rectificativos y/o Suplementarios eventuales, sobre la situación del consumo de los créditos acumulados desde el principio del ejercicio, y sobre cualquier otra

⁶⁶⁸ *Vide* el artículo 21 del Reglamento 3418/93, *op. cit. supra* nota 656.

⁶⁶⁹ En este título VI, se indican los instrumentos jurídicos que debe entregar obligatoriamente la Comisión a la autoridad presupuestaria y al Tribunal de Cuentas.

⁶⁷⁰ *Vide* el artículo 18 del Tratado de fusión de los ejecutivos de 1965, el artículo 275 del Tratado CE y los artículos 34, 78, 80, 81 y 82 del Reglamento Financiero.

⁶⁷¹ Estas siglas hacen referencia al Sistema Informatizado de Contabilidad que puso en marcha la Comisión a partir de 1989. Se trata de la última renovación del sistema de contabilidad dirigido a todos los servicios que intervienen en el proceso contable y financiero. Es un mecanismo más integrado que el anterior ya obsoleto. En el SINCOM, se ha querido introducir aquellas innovaciones en soporte informático que garanticen un sistema integrado y moderno, capaz de optimizar los circuitos financieros. Actualmente, se halla todavía en fase de implantación.

información producida regular u ocasionalmente. Por su parte, el apartado 2º de este mismo artículo alude a los datos cifrados que deben acompañar a los informes que la Comisión debe entregar a la autoridad presupuestaria y al Tribunal de Cuentas cuatro veces al año —en principio en el plazo de treinta días laborales una vez finalizados los meses de marzo, junio, agosto ⁶⁷² y diciembre. Estos informes sobre la ejecución del Presupuesto incluyen informaciones sobre los ingresos del ejercicio, datos sobre los gastos lo más ajustados posible a la nomenclatura contable, la información sobre las contribuciones y la ejecución de los créditos relacionados con los países adherentes al Acuerdo Europeo de Libre Comercio (AELC o EFTA) y con los miembros del Espacio Económico Europeo, así como cualquier otra información sobre la ejecución presupuestaria realizada por las demás instituciones y órganos comunitarios dotados de autonomía financiera (secciones I, II, IV, V y VI).

Por último, al cierre del ejercicio presupuestario, de acuerdo con el artículo 275 del Tratado CE (antes 205 *bis*), la Comisión elabora la cuenta de gestión consolidada y el balance financiero consolidado. La cuenta de gestión recopila la totalidad de las operaciones de ingresos y gastos de cada institución correspondientes al ejercicio transcurrido ⁶⁷³. Está estructurada siguiendo la misma forma y las mismas subdivisiones que el Presupuesto. El balance financiero consolidado refleja el activo y el pasivo de las Comunidades al 31 de diciembre del ejercicio transcurrido ⁶⁷⁴. El contenido de estos dos documentos es escrupulosamente enumerado por los artículos 78 y 81 del Reglamento Financiero. En ellos, se recoge una información completa del seguimiento de la ejecución. De hecho, a diferencia de los informes mensuales y trimestrales, estos informes se presentan a la autoridad presupuestaria y al Tribunal de Cuentas el año siguiente al de la ejecución, antes del 1 de mayo.

⁶⁷² El informe trimestral correspondiente al mes de agosto sirve de base para los trabajos que se desarrollan en el ámbito del “procedimiento BOURLANGES-NOTENBOOM”. De ahí que incluya los datos disponibles sobre las previsiones de ejecución hasta el final del ejercicio de las líneas creadas o enmendadas por el Parlamento Europeo.

⁶⁷³ La cuenta de gestión refleja las prórrogas automáticas, los créditos prorrogados por decisión de la autoridad presupuestaria, los prorrogados por decisión de la Comisión, y los créditos reconstituidos por decisión de la Comisión.

⁶⁷⁴ Regulado en el artículo 81 del Reglamento Financiero, al balance financiero se adjunta un balance de cuentas, movimientos y saldos, establecido a la misma fecha. Incluye en el activo el importe de los ingresos pendientes de cobro, y en el pasivo, el importe de los gastos del ejercicio pendientes de contabilización.

3. *La actuación de los Estados miembros*

La ejecución anual del Presupuesto comunitario comporta dos actividades básicas. Primero, se recaudan los recursos económicos para, después en segundo lugar, sufragar los costes generados por la Organización, ya sean los derivados de su funcionamiento administrativo, ya se trate de aquellos que permiten llevar a cabo las políticas comunitarias. El hecho es, que las Comunidades no disponen de un aparato burocrático suficientemente desarrollado para asumir este inmenso volumen de trabajo. A esta circunstancia se une la aplicación preferiblemente descentralizada del Derecho Comunitario en el ámbito del Tratado CE y determina la ineludible intervención de los Estados. Sólo de esta forma, es posible ejecutar adecuadamente el Presupuesto comunitario.

En lo que a la organización se refiere, la Comisión se apoya en los enlaces constituidos por los servicios de administración dependientes de los Estados y aprovecha los instrumentos procedimentales ya existentes a nivel estatal. Jurídicamente, esta idea aparece en el apartado 1º del artículo 8 de la Decisión de recursos propios de 31 de octubre de 1994 que atribuye a los Estados miembros la responsabilidad de percibir los recursos propios tradicionales (derechos de aduana y gravámenes agrícolas) por cuenta de las Comunidades Europeas. Dice así:

“Los Estados miembros recaudarán los recursos propios comunitarios, contemplados en las letras a) y b) del apartado 1 del artículo 2⁶⁷⁵, con arreglo a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales, adaptadas, en su caso, a los requisitos de la normativa comunitaria. (...) Los Estados miembros podrán los recursos previstos en las letras a) a d) apartado 1 de artículo 2 a disposición de la Comisión”.

Corresponde por tanto a las administraciones nacionales efectuar las comprobaciones necesarias, liquidar, anotar y cobrar los créditos. La doctrina emplea términos tales como “delegación” o “habilitación” para subrayar que la titularidad sobre los ingresos y de los gastos, en ningún momento, deja de ser de origen comunitario. Lo que se cede es el ejercicio por razones de eficacia y

⁶⁷⁵ Mientras la letra a) hace referencia a “las exacciones reguladoras agrícolas, primas, montantes suplementarios o compensatorios, importes o elementos adicionales, y otros derechos que hayan fijado o puedan fijar las instituciones de las Comunidades en los intercambios con los países no miembros en el marco de la política agrícola común, así como las cotizaciones y otros derechos previstos en el marco de la organización común de los mercados en el sector del azúcar” ; la letra b) alude a “los derechos de arancel aduanero común y otros derechos que hayan fijado o puedan fijar las instituciones de las Comunidades en los intercambios con los países no miembros, así como los derechos de aduana sobre los productos regulados por el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero”. Vide la Decisión 94/728/(CE, Euratom) del Consejo de 31 de octubre de 1994 sobre el sistema de recursos propios de la Comunidad Europea, D.O.C.E. L 293, de 12 de noviembre de 1994.

eficiencia. Al final, los servicios dependientes de los Estados miembros son quienes realizan materialmente la gestión con arreglo a su propia normativa nacional. Los Estados recaudan los recursos comunitarios en nombre de la Comisión y los ponen a su disposición. De ahí, que el apartado 1º del artículo 9 del Reglamento 1552/89 ordene a los Estados consignar los recursos propios en el haber de una cuenta abierta a nombre de la Comunidad en el Tesoro público o en el organismo que los Estados designen.

La idea de una gestión descentralizada tiene la ventaja añadida de ser totalmente respetuosa con el principio de subsidiariedad. Este principio, que el Tratado de la Unión Europea de 1992 ha generalizado a todo el sistema comunitario, ya se aplicaba tácitamente en el ámbito financiero. Téngase en cuenta que, esta materia tiene particular interés en que las acciones realizadas por las instancias nacionales sean lo más eficaces posible ⁶⁷⁶. Este principio trata de evitar la intervención comunitaria ⁶⁷⁷, siempre que no pueda demostrar su mayor eficacia. La aplicación del principio de subsidiariedad tiene sin embargo sus contrasentidos. Podría verse como un recurso cómodo y fácil de la Comisión en el sentido de descargar sus responsabilidades en otros sujetos, tales como son los Estados miembros ⁶⁷⁸.

En cualquier caso, la aplicación del principio de subsidiariedad sale fortalecida por la vigencia del principio de cooperación leal del artículo 10 del Tratado CE según el cual “los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del (...) Tratado o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad” y “se abstendrán a todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del (...) Tratado”.

Ante la doble acción de estos dos principios rectores del sistema comunitario, los Estados miembros se ven obligados, no sólo a asegurar la correcta

⁶⁷⁶ Vide VACCHIA, J. P. (1992), “Le contrôle des dépenses communautaires dans les Etats membres et le principe de subsidiarité”, *Revue Française des Administrations Publiques*, 63, 447-457.

⁶⁷⁷ En términos financieros, la aplicación del principio de subsidiariedad sugiere que, por ejemplo, puede bastar un control coordinado comunitario o que, sólo de forma complementaria, se acuda en auxilio de la Comisión. Esto es lo que suele darse en la realidad. Se conoce como el principio de “adicionalidad” de la intervención comunitaria. En relación con la gestión del Presupuesto comunitario, el principio de subsidiariedad implica que son los propios Estados miembros quienes recaudan los ingresos comunitarios y quienes se encargan del control de dicha recaudación. También deben verificar la puesta a disposición de los recursos en beneficio de las Comunidades y luchar contra el posible fraude, siempre bajo la supervisión de la Comisión.

⁶⁷⁸ El protagonismo de los Estados miembros en la gestión presupuestaria podría representar una

aplicación del Derecho y de las políticas comunitarias, sino también a preservar el interés general de la Comunidad. En términos financieros, los Estados miembros deben pues recaudar los ingresos necesarios y garantizar la regularidad de los gastos. Ahora bien, la intensidad de la intervención estatal en la ejecución del Presupuesto (subsidiariedad y cooperación leal) es muy desigual. Mientras que en la gestión de los gastos predomina la actuación comunitaria ⁶⁷⁹, la situación se invierte con la obtención de los ingresos comunitarios.

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha calificado claramente la recaudación de los recursos propios como una obligación jurídica para los Estados. Así, lo decidió en una sentencia de 1977, refiriéndose a un pasaje de la Decisión 243/70 (cuyos términos son casi idéntico a los de la Decisión sobre recursos propios de 1994). Aludió a “la obligación de los Estados miembros de poner a disposición de la Comisión la integridad de los recursos propios comprendidas las sumas que eventualmente hayan podido percibirse, a menos que la recaudación no haya podido efectuarse por razones de fuerza mayor” ⁶⁸⁰.

Este pronunciamiento subraya dos datos. Por un lado, determina que los Estados miembros tienen la obligación de continuar y persistir en las diligencias recaudatorias. Por el otro, habilita exclusivamente a los Estados miembros y a las autoridades públicas a su cargo para reclamar el pago de los ingresos comunitarios que constituyen recursos propios. Esta obligación comprende además “la verificación de las cuentas y de los controles de legalidad y regularidad previstos en el artículo 188 C del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (...)” y a “los controles que se organicen en virtud de la letra c) del artículo 209 de dicho Tratado, el Consejo, (...) adoptará las disposiciones necesarias para la aplicación de la (...) Decisión y para el control de la recaudación (...)” ⁶⁸¹. Los Estados miembros deberán por tanto aplicar, tanto las disposiciones establecidas por Consejo relativas al control de la recaudación, como garantizar la puesta a disposición de la Comisión y al pago de los recursos propios tradicionales y del IVA ⁶⁸².

Otro elemento que ha distorsionado la gestión del Presupuesto ha sido su

justificación idónea para repeler las críticas que los controladores externos vierten sobre la Comisión.

⁶⁷⁹ En cuanto a los gastos, los Estados miembros intervienen tan sólo para el pago de algunos de ellos (básicamente los fondos estructurales y las subvenciones agrícolas).

⁶⁸⁰ *Vide* la sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de mayo de 1977, as. 110/76, *Pretore de Cento*, Rec. 1977, p. 851.

⁶⁸¹ *Vide* el apartado 2 del artículo 8 de la Decisión 94/728/(CE, Euratom), *cit. supra* nota 675.

⁶⁸² *Vide* el apartado 1 *in fine* del artículo 8 de la Decisión 94/728/(CE, Euratom), *ibidem*. Otra cosa es el hecho de que la Comisión dispone además de un poder efectivo de comprobación de la adaptación

falta de uniformidad. Aunque todas las categorías de ingresos forman parte de la bolsa común que es el Presupuesto, poseen una naturaleza jurídica distinta.

Los recursos propios tradicionales destacan por su carácter fiscal. Se trata de gravámenes aplicables a ciertas actividades económicas que en su día fueron transferidos del ámbito nacional al comunitario. Son aplicables a los productos subordinados a las políticas comunitarias comunes agrícola y comercial. Este tipo de recursos es, además, un ejemplo representativo de gestión descentralizada ya que, a pesar de que su régimen jurídico es completamente comunitario ⁶⁸³ los Estados miembros están obligados a poner a disposición de las Comunidades Europeas sus servicios aduaneros y administrativos, actuando como meros intermediarios. Los Estados miembros sólo pueden retener para sí el 10% de las cantidades pagadas ⁶⁸⁴ en concepto de gastos de recaudación ⁶⁸⁵, como modo de paliar los gastos generales que deben soportar ⁶⁸⁶.

En el otro extremo, se sitúan las percepciones procedentes del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y los ingresos PNB, de carácter predominantemente financiero. Aunque su gestión sigue siendo competencia de las autoridades

de las disposiciones de la legislaciones nacionales a la normativa comunitaria.

⁶⁸³ Se aplica el Reglamento 1552/89/(CEE, Euratom) del Consejo de 29 de mayo de 1989, por el que se aplica la Decisión 88/376/CEE, Euratom relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades, (D.O.C.E. L 155, de 7 de junio de 1989, p. 1), modificado por el Reglamento n° 3464/93/(Euratom, CE) de 10 de diciembre de 1993 (D.O.C.E. L 317, de 18 de diciembre de 1993, pp. 1-2), por el Reglamento n° 2729/94/(Euratom, CE) de 31 de octubre de 1994 (D.O.C.E. L 293, de 12 de noviembre de 1994, pp. 5-6) y por el Reglamento n° 1355/96/(Euratom, CE) de 8 de julio de 1996 (D.O.C.E. L 175, de 13 de julio de 1996, pp. 3-6). Este Reglamento ha sido sustituido recientemente por el Reglamento (CE, Euratom) 1150/2000 de 22 de mayo del 2000, (D.O.C.E. L 130, de 31 de mayo del 2000, pp. 1 y siguientes). Dicho reglamento, aplicable desde el mes de mayo del año 2000 conserva la misma numeración que su antecesor el Reglamento 1552/89.

⁶⁸⁴ Tal y como se ha decidido en el Consejo Europeo de Berlín, celebrado el 24 y 25 de marzo de 1999, la nueva decisión sobre recursos propios, todavía no adoptada, se va a aumentar 25% el porcentaje retenido por los Estados miembros en concepto de gastos de recaudación. *Vide* las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Berlín de 24 y 25 de marzo de 1999 (Bol.UF 3 1999, punto I, apartado 71) y el artículo 2 de la Decisión (CE) 2000/597 del Consejo de 29 de septiembre del 2000, sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas (D.O.C.E. L 253, de 7 de octubre del 2000, pp. 42-46).

⁶⁸⁵ *Vide* el apartado 3 del artículo 2 de la Decisión 94/728/(CE, Euratom), *cit. supra* nota 675. Desde 1988, el régimen jurídico ha cambiado. La Comisión ya no devuelve *a posteriori*, ni contabiliza las sumas a devolver en el Presupuesto, porque los Estados, por sí mismos, son los que practican una retención automáticamente a los derechos cobrados en nombre de la Comunidad.

⁶⁸⁶ Para garantizar el cobro de los créditos originados en otros Estados miembros, desde hace poco, se ha instaurado un sistema de asistencia mutua en la recaudación de los derechos integrantes del Arancel Aduanero Común y de las exacciones agrícolas.

nacionales, —como ha señalado FALCÓN Y TELLA⁶⁸⁷—, su apariencia sugiere la de una transferencia de los Presupuestos nacionales a las Comunidades⁶⁸⁸. Ello determina que las mayores dificultades a las que están expuestas vienen dadas por la concreción de su cuantía, fijada, en todo caso, sobre la base del PNB.

En cuanto al recurso derivado del Impuesto sobre el Valor Añadido, se aplica un porcentaje sobre la base imponible de un impuesto nacional. La cuantía a ingresar en el Presupuesto se fija durante el procedimiento presupuestario anual. Su importe exacto se obtiene de unos cálculos determinados, regulados en el Reglamento 1553/89⁶⁸⁹, sobre los que se practican ciertas compensaciones positivas y negativas, nacidas de la compensación británica y de la corrección de la regresividad.

Por lo que al ingreso comunitario basado en el PNB se refiere, el tipo aplicable a la cuantía que debe engrosar el Presupuesto “se calcula en un porcentaje de la suma de un PNB estimativo de los Estados miembros, de manera que cubra íntegramente la parte del Presupuesto no financiada por los derechos de aduana, las exacciones reguladoras agrícolas, las cotizaciones y los restantes derechos contemplados en el marco de la organización común de los mercados en el sector del azúcar, los recursos IVA, las contribuciones financieras a los programas complementarios de investigación y desarrollo tecnológico, los demás ingresos, y en su caso, las contribuciones financieras PNB”⁶⁹⁰. El cálculo del tipo aplicable se realiza a lo largo del procedimiento presupuestario anual. El ingreso PNB es por tanto un recurso complementario variable, que no requiere un acto de recaudación en sentido material. Los servicios estadísticos nacionales cuantifican su importe de acuerdo con sus normas nacionales, ajustadas a ciertos criterios de armonización comunitaria que se adecuan al Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC)⁶⁹¹. Estas normas, reguladas fundamentalmente en la Directiva

⁶⁸⁷ Vide FALCÓN Y TELLA, R. (1988), Introducción al Derecho financiero..., *cit. supra* nota 635, pp. 212 y siguientes.

⁶⁸⁸ Incluso, transitan anualmente por los Presupuestos nacionales.

⁶⁸⁹ Vide el Reglamento 1553/89/(CEE, Euratom) del Consejo de 29 de mayo de 1989, relativo al régimen uniforme definitivo de recaudación de los recursos propios procedentes del Impuesto sobre el Valor Añadido (D.O.C.E. L 155, de 7 de junio de 1989, pp. 9-13), modificado por el Reglamento (CE, Euratom) 1026/1999 de 10 de mayo de 1999 (D.O.C.E. L 126, de 20 de mayo de 1999, pp. 1-3).

⁶⁹⁰ Vide el artículo 5 del Reglamento 1150/2000 (antes 1552/89), *cit. supra* nota 683.

⁶⁹¹ El contenido de estas normas adaptadas a la realidad comunitaria aparece regulado en la Decisión 97/178/(CE, Euratom) de la Comisión de 10 de febrero de 1997 sobre el establecimiento de una metodología para el paso del Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC 2ª edición) al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Comunidad (SEC 95), (D.O.C.E. L 75, de 15 de marzo de 1997, pp. 44-75).

89/130⁶⁹² y complementada por otros instrumentos legales⁶⁹³, sirven para reforzar el grado de compatibilidad y de fiabilidad de los cálculos de servicios nacionales de los quince Estados miembros con métodos de cálculo distintos⁶⁹⁴.

Tanto el recurso IVA como el recurso PNB se liquidan por doceavas partes practicadas sobre el cálculo de los importes provisionalmente establecidos de común acuerdo entre los Estados miembros y la Comisión. Posteriormente, la puesta a disposición de los importes debidos se efectúa consignándolos en la cuenta no remunerada abierta en los Estados a nombre de la Comunidad⁶⁹⁵. En el Tesoro

⁶⁹² Vide la Directiva 89/130/(CEE, Euratom) del Consejo de 13 de febrero de relativa a la armonización del establecimiento del producto nacional bruto a precios de mercado, J.O.C.E. L 49, 21 février 1989, pp. 58-68.

⁶⁹³ V. gr. la Decisión 91/450/(CEE, Euratom) de la Comisión de 26 de julio de 1991, por la que se define el territorio de los Estados miembros a efectos de la aplicación del artículo 1 de la Directiva 89/130/(CEE, Euratom) del Consejo relativa a la armonización del establecimiento del producto nacional bruto a precios de mercado, (D.O.C.E. L 240, de 29 de agosto de 1991, pp. 36-40), la Decisión 93/454/(CEE, Euratom) de la Comisión de 22 de julio de 1993, por la que se definen los impuestos ligados a la producción y a la importación a efectos de la aplicación del artículo 1 de la Directiva 89/130/(CEE, Euratom) del Consejo relativa a la armonización del establecimiento del producto nacional bruto a precios de mercado, (D.O.C.E. L 213, de 24 de agosto de 1993, pp. 18-19), la Decisión 93/475/(CEE, Euratom) de la Comisión de 22 de julio de 1993, por la que se definen las subvenciones de explotación y a la importación a efectos de la aplicación del artículo 1 de la Directiva 89/130/(CEE, Euratom) del Consejo relativa a la armonización del establecimiento del producto nacional bruto a precios de mercado, (D.O.C.E. L 224, de 3 de septiembre de 1993, pp. 27-28), la Decisión 94/168/(CE, Euratom) de la Comisión de 22 de febrero de 1994, relativa a las medidas que deberán tomarse para la aplicación de la Directiva 89/130/(CEE, Euratom) del Consejo relativa a la armonización del establecimiento del producto nacional bruto a precios de mercado, (D.O.C.E. L 77, de 19 de marzo de 1994, pp. 51-58), la Decisión 95/309/(CE, Euratom) de la Comisión de 18 de julio de 1995, por la que se especifican los principios para el cálculo de los servicios de alquiler de viviendas, con vistas a la aplicación de la Directiva 89/130/(CEE, Euratom) del Consejo relativa a la armonización del establecimiento del producto nacional bruto a precios de mercado, (D.O.C.E. L 186, de 5 de agosto de 1995, pp. 59-69), la Decisión 97/157/(CE, Euratom) de 12 de febrero de 1997 sobre el tratamiento de las rentas de las instituciones de inversión colectiva con vistas a la aplicación de la Directiva 89/130/(CEE, Euratom) del Consejo, relativa a la armonización del establecimiento del producto nacional bruto a precios de mercado, (D.O.C.E. L 60, de 1 de marzo de 1997, p. 63) y la Decisión 97/619/(CE, Euratom) de 3 de septiembre de 1997 relativo a las posibles modificaciones del producto nacional bruto de los Estados miembros para la aplicación de la Directiva 89/130/(CEE, Euratom) del Consejo, relativa a la armonización del establecimiento del producto nacional bruto a precios de mercado, (D.O.C.E. L 352, de 16 de septiembre de 1997, pp. 33-39).

⁶⁹⁴ En juego está la consecución del mercado interior. El carácter comparativo debe ser efectivo y teórico; de modo que los datos manejados sean realmente representativos de la economía de cada Estado miembro. Ello se asegura a través del cumplimiento de las definiciones y las normas de contabilización relativas al mismo SEC. El PNB se define con arreglo al SEC que facilita la Comisión —a través de su Oficina de Estadística—. Este PNB aporta además las informaciones necesarias para mostrar cómo se ha derivado el agregado.

⁶⁹⁵ Según el apartado 3º del artículo 10 del Reglamento 1150/2000 (antes 1552/89) (*cit. supra* nota 683), “la consignación de los recursos IVA [y] del recurso complementario, (...), se efectuará el primer día laborable de cada mes, a razón de la doceava parte de las sumas que figuran en dicho título en el

de cada Estado, se lleva a cabo la contabilidad de todos los recursos propios. Los Estados miembros ponen a disposición de la Comisión toda la documentación y la información necesaria para el ejercicio de sus competencias en materia de recursos propios ⁶⁹⁶. Además, cada Estado debe remitir asimismo a la Comisión un estado mensual y trimestral de su contabilidad ⁶⁹⁷, así como una descripción sucinta de los fraudes e las irregularidades que hayan superado una determinada cantidad.

B. El pleno protagonismo del Parlamento en la ejecución de su propio Presupuesto de funcionamiento

De conformidad con el apartado 2º del artículo 22 del Reglamento Financiero,

“Cada institución adoptará las medidas apropiadas, tanto desde el punto de vista de la organización como del seguimiento, a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos que se hubiere fijado”.

Según el artículo 9 del Reglamento 3418/93, estas medidas deben servir “(...) para la correcta ejecución de la sección del Presupuesto que les corresponde”. De esta forma, se enuncia legalmente la capacidad de auto-organización institucional y financiera: un principio del sistema financiero comunitario con el que se invita a todas sus instituciones y a algunos de sus órganos a gestionar su propia sección del Presupuesto comunitario ⁶⁹⁸. Después de todo “la Comisión [ha] reconoc[ido] al

Presupuesto, convertidas en moneda nacional al tipo de cambio del último día de mercado del año civil que preceda el ejercicio presupuestario, publicadas en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas”. La Comisión se limita a retirar aquellos fondos que sirvan para cubrir las necesidades de su tesorería.

⁶⁹⁶ Vide los artículos 3 y 4 del Reglamento 1150/2000 (antes 1552/89), *cit. supra* nota 683.

⁶⁹⁷ De conformidad con el artículo 7 del Reglamento 1150/2000 (antes 1552/89), “cada Estado elaborará una cuenta anual recapitulativa de los derechos constatados, (...), y la remitirá a la Comisión antes del 1 de mayo del año siguiente al ejercicio en cuestión”. Una decisión de la Comisión, adoptada el 20 de marzo de 1997, determina las modalidades de comunicación por los Estados miembros de determinados datos que debe ser suministrados a la Comisión. Vide la Decisión 97/245/(CE, Euratom) de la Comisión de 20 de marzo de 1997 (D.O.C.E. L 97, de 12 de abril de 1997, p. 12-26).

⁶⁹⁸ Téngase en cuenta que, a pesar de que la ejecución del Presupuesto es competencia primordial de la Comisión casi desde sus orígenes, el sistema financiero comunitario ha querido reconocer a las instituciones que le dan impulso y a algunos de sus órganos, una autonomía financiera real. Esta autonomía financiera comprende, no sólo el poder de decisión en el plano presupuestario de la previsión de los ingresos y de los gastos, también su aplicación o ejecución. Ello supone que son los agentes y los servicios administrativos dependientes exclusivamente de la Comisión, del Consejo, del Parlamento Europeo, del Tribunal de Justicia, del Tribunal de Cuentas y de ciertos órganos (el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones y el Defensor del Pueblo), los que, sin posibles intromisiones ajenas, gestionan los recursos y ordenar los pagos de los gastos de funcionamiento.

Parlamento Europeo, al Consejo, al Tribunal de Justicia, al Tribunal de Cuentas, al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones y al Defensor del Pueblo los poderes necesarios para la ejecución de las secciones del Presupuesto que les corresponda”⁶⁹⁹. Dando cumplimiento a este principio, el apartado 2º del Reglamento 3418/93 especifica además que:

“(...) cada institución elaborará un documento que recoja las disposiciones internas [para la correcta ejecución de la sección del Presupuesto que le corresponde]. Este documento incluirá las normas esenciales sobre el reparto de competencias entre ordenadores y gestores en materia de ejecución del estado de gastos y del estado de ingresos correspondiente a la sección de cada institución (...)”.

Esto supone que cada institución debe adoptar unas reglas internas con las que aplicar el Reglamento Financiero y sus textos de desarrollo, no sólo para identificar los servicios responsables de la ejecución, sino también para indicar el nivel al que deben ser adoptadas dichas decisiones⁷⁰⁰. En el caso del Parlamento Europeo, la Mesa es el órgano competente que ha respondido a esta obligación y ha adoptado las actuales “normas internas de ejecución del Presupuesto del Parlamento Europeo”⁷⁰¹. Estas normas han sustituido a las anteriores de 17 de diciembre de 1986 y entraron en vigor el 1 de enero de 1999. Dichas normas constituyen además las pautas jurídicas para que el Parlamento ejecute, con carácter exclusivo, la sección I del Presupuesto General de la Unión Europea y lo convierte en interlocutor directo de la Comisión y del Tribunal de Cuentas.

Mientras que a la Mesa del Parlamento es la instancia autorizada para modificar las normas internas después de consultar con la Comisión de Control Presupuestario del propio Parlamento, el control político sobre la gestión de la sección I del Presupuesto pertenece precisamente a la Comisión de Control Presupuestario. Dicha comisión parlamentaria no sólo “ejerce[...] el control parlamentario de la ejecución presupuestaria de la institución (...) [y] (...), se pronuncia[...] sobre la aprobación de la gestión del Secretario General en la gestión

Poseen sus propios contables, sus propios ordenadores de pagos, sus propios interventores, sus propios administradores de anticipos; en definitiva, su propia organización financiera. Los elementos que debe incluir la sección de cada institución u órgano aparece recogido en el apartado 2º del artículo 20 del Reglamento Financiero.

⁶⁹⁹ Vide el apartado 2º del artículo 22 del Reglamento Financiero.

⁷⁰⁰ Según el artículo 9 del Reglamento 3418/93 (*cit. supra nota* 656), toda esta documentación, “así como cualquiera otras instrucciones internas de alcance general adoptadas en materia de ejecución presupuestaria y contable [es] remititi[da] a todos los servicios que interv[ienen] en la gestión presupuestaria y al Tribunal de Cuentas”.

⁷⁰¹ Vide las normas internas de ejecución del Presupuesto del Parlamento Europeo (documento interno del Parlamento Europeo no publicado).

presupuestaria del ejercicio en cuestión”⁷⁰², sino que también se encarga de decidir sobre “la liberación de responsabilidad del contable para las operaciones correspondientes a la cuenta de gestión”⁷⁰³.

La distribución de las funciones financieras dentro del Parlamento Europeo encuentra en la Mesa del Parlamento a “la autoridad superior para la ejecución”, y como tal, le encarga la ejecución material de la sección I⁷⁰⁴, al menos, para las cuestiones vinculadas con los artículos 28, 29, 39, 48 y 52 del Reglamento Financiero. Ello supone que, como autoridad superior de la ejecución, la Mesa adopta todas las decisiones en materia financiera, a propuesta del Secretario General del Parlamento y previa consulta de la Comisión de Control Presupuestario. Estas decisiones siempre deben ir acompañadas de una ficha de financiación elaborada por la Dirección General del Parlamento responsable del proyecto y controlada por la División del Presupuesto⁷⁰⁵. La Mesa debe también resolver las transferencias de ciertos créditos entre capítulos de la sección I, en concreto, los créditos provisionales del capítulo 100 (reserva específica) o la reserva para imprevistos del capítulo 101 que se trasladan a una partida y/o un artículo de otro capítulo⁷⁰⁶. Por último, También a la Mesa le corresponde actuar frente al Tribunal de Cuentas respecto de las respuestas que el Parlamento debe dar a las observaciones del Tribunal sobre la gestión de la sección I⁷⁰⁷.

Pero, mientras que la Mesa no puede delegar sus prerrogativas⁷⁰⁸, no ocurre lo mismo con el Presidente del Parlamento. De conformidad con lo dispuesto en el apartado 4º del artículo 22 del Reglamento Financiero, éste puede delegar las responsabilidades de ejecución del Presupuesto del Parlamento⁷⁰⁹ en el Secretario General, el cual asume las competencias de ordenador principal de la institución

⁷⁰² Vide el artículo 7 de las Normas Internas, *ibídem*.

⁷⁰³ Vide el artículo 13 de las Normas Internas, *ibídem*. La Comisión de Control Presupuestario decide también sobre todas transferencias de créditos entre los capítulos de la sección I, con excepción de los capítulos 100 y 101.

⁷⁰⁴ Vide el apartado 2º del artículo 3 de las Normas Internas, *ibídem*.

⁷⁰⁵ Vide el apartado 1º del artículo 9 de las Normas Internas, *ibídem*.

⁷⁰⁶ Vide el artículo 16 de las Normas Internas, *ibídem*.

⁷⁰⁷ Vide los apartados 2º y 3º del artículo 12 de las Normas Internas, *ibídem*. Desde un punto de vista estrictamente material, la confección de estas respuestas compete al interventor del Parlamento en tanto que le conciernan directamente. Posteriormente, el interventor los transmite en su versión definitiva al Presidente, quien las notifica a la Mesa.

⁷⁰⁸ Vide el apartado 2º *in fine* del artículo 2 de las Normas Internas, *ibídem*.

⁷⁰⁹ Vide el apartado 3º del artículo 3 de las Normas Internas, *ibídem*.

⁷¹⁰. Para el desempeño de sus funciones, el Secretario General puede a su vez buscar la asistencia de los funcionarios del Parlamento para delegarles cierto poder de ejecución presupuestario ⁷¹¹.

Como el resto de las instituciones y órganos dotados de autonomía financiera, al servicio de la actividad de gestión de su Presupuesto, operan ordenadores de pagos, los interventores, los contables y los administradores de anticipos en régimen de separación de sus funciones ⁷¹².

De acuerdo con el artículo 5 de las Normas Internas, el ordenador de pagos del Parlamento Europeo posee la categoría profesional de funcionario adscrito a la institución, debidamente delegado, bien por el Secretario General, bien nombrado por subdelegación. En el desarrollo de sus funciones (consistentes básicamente en comprometer los derechos que hayan de percibirse y en extender las órdenes de ingresos y gastos, bajo la vigilancia permanente del interventor del Parlamento), el ordenador de pagos puede comprometer su responsabilidad disciplinaria, y en su caso pecuniaria. Según el artículo 73 del Reglamento Financiero, esta situación darse:

“(...) cuando (los ordenadores) establezcan los derechos que hayan de cobrarse o emitan las órdenes de ingreso, comprometan un gasto o firmen una orden de pago, sin adecuarse a lo establecido en el (...) Reglamento Financiero y a sus modalidades de aplicación.

Lo mismo sucederá cuando omitan el establecimiento de un documento que dé lugar a un título de crédito o cuando omitan o retrasen sin justificación, la emisión de órdenes de ingreso. La misma disposición se aplicará cuando sin causa justificada, o retrasen o no emitan órdenes de pago de forma que la institución pueda incurrir en responsabilidad civil frente a terceros ”.

En cuanto al interventor, según el artículo 34 del Reglamento 3418/93, el Parlamento Europeo debe contar necesariamente con el rango de funcionario comunitario. A este agente corresponde controlar el compromiso y la ordenación de todos los gastos, y el reconocimiento y el cobro de todos los ingresos imputables al

⁷¹⁰ Para que sean ejecutorias las transferencias decididas por la Comisión de Control Presupuestario, es requisito inexcusable la firma del Presidente (artículo 7, 2 y 8,2 de las Normas Internas). Además, también el Presidente incumbirá decidir sobre todas transferencias de créditos dentro del mismo capítulo de la sección I y aprobar los estados financieros que transmitirá a la Comisión antes del 1 de marzo para su incorporación a la cuenta de gestión y al balance financiero consolidados.

⁷¹¹ Para ser poder efectiva, esta delegación estará subordinada a ciertas pautas (el apartado 4º del artículo 22 del Reglamento Financiero y los artículos 6 a 8 del Reglamento 3418/93) y a determinadas condiciones (el artículo 4 del Reglamento 3418/93).

⁷¹² *Vide* el artículo 21 del Reglamento Financiero.

Presupuesto, cuyo ordenador sea el Parlamento Europeo. En el desarrollo de sus funciones, el interventor puede ser auxiliado por uno o más interventores adjuntos que dependen de él jerárquicamente y que son responsables de los visados que expidan de las competencias delegadas ⁷¹³.

El interventor actúa respetando el principio de buena gestión financiera y con total independencia. Sólo responde del ejercicio de sus funciones ante la Mesa del Parlamento ⁷¹⁴. El interventor puede ser consultado acerca del establecimiento y la modificación de los sistemas contables y sobre los sistemas de inventario del Parlamento Europeo, pudiendo además consultar todos los datos incluidos en estos sistemas. También puede pedirse su opinión sobre los sistemas de gestión contable utilizados por el ordenador de pagos. El soporte material de la actividad de los interventores son los expedientes de gastos e ingresos. Su labor de intervención puede llevarle a efectuar controles *in situ* y a llevar la auditoría interna que determina el examen de la eficacia de los sistemas de gestión y el control y la verificación de la regularidad de las operaciones.

De conformidad con el artículo 11 del Reglamento 3418/93, cada institución nombra un contable. La función de este agente financiero, cuyo estatuto jurídico es el de funcionario comunitario (de categoría A, B, y excepcionalmente C), consiste en la acción material de cobro de los créditos y pago de los gastos, y en la gestión de la tesorería. A tal fin, corresponde al Director General de Finanzas y Control Financiero abrir y cerrar las cuentas bancarias ⁷¹⁵, poniéndolas a disposición del contable. Dicho contable también debe conciliar periódicamente las cuentas abiertas con la contabilidad y controlar la aplicación de las condiciones de funcionamiento de las cuentas ⁷¹⁶. Asimismo, gestiona la liquidez del Parlamento Europeo, ordena las transferencias entre cuentas abiertas y efectúa las operaciones de conversión de divisas, con el estricto respeto de los límites de los fondos disponibles ⁷¹⁷.

Asimismo el contable del Parlamento se ocupa de preparar los estados

⁷¹³ *Vide* el artículo 24 del Reglamento Financiero y el artículo 35 del Reglamento 3418/93, *cit. supra* nota 656.

⁷¹⁴ *Vide* el artículo 6 de las Normas Internas, *cit. supra* nota 701.

⁷¹⁵ *Vide* el artículo 24 de las Normas Internas, *ibídem*. La acción de apertura y cierre de estas cuentas comprenderá a la negociación, y en su caso, la renegociación cuantas veces sea oportuno, de las condiciones de su funcionamiento con los organismos financieros, respetando el principio de buena gestión financiera.

⁷¹⁶ *Vide* el artículo 25 del Reglamento 3418/93, *cit. supra* nota 656.

⁷¹⁷ *Vide* el artículo 23 del Reglamento 3418/93, *ibídem*.

financieros, la cuenta de gestión y el balance financiero de la sección I del Presupuesto ⁷¹⁸. A tal fin, contabiliza todas las operaciones del ejercicio y procede a la operación de cierre de dicho ejercicio. Posteriormente, los estados financieros serán remitidos al interventor. Todos estos documentos de gestión deben ser comunicados a la Comisión como muy tarde el 1 de marzo del ejercicio posterior al de la ejecución ⁷¹⁹.

En el ejercicio de sus funciones, la responsabilidad disciplinaria, y en su caso, la pecuniaria, pueden comprometer al contable por los pagos hechos incorrectamente o, por cualquier pérdida o deterioro de fondos, valores o documentos bajo su custodia, ya sea como consecuencia de una falta intencional o por negligencia grave que le sea imputable. Como respaldo económico, el Parlamento suscribe a nombre del contable y a su costa un seguro. Como reparación al riesgo asumido por el contable por el ejercicio de sus funciones, le podrá ser concedida una indemnización que se le abonará mensualmente en una cuenta ⁷²⁰ a su nombre. Esta indemnización ha sido estimada en 120 euros para el contable y en 80 euros para los contables adjuntos ⁷²¹. El saldo acreedor se paga, una vez que haya cesado en sus funciones el contable o el contable adjunto, tras haber obtenido la liberación de responsabilidad que compete a la Comisión de Control Presupuestario.

Para garantizar el control técnico efectuado por el Tribunal de Cuentas, el Parlamento Europeo también tiene asignada toda una serie de obligaciones, tales como, la de informar al Tribunal de Cuentas a la mayor brevedad de: todas las decisiones y actos parlamentarios sobre cuestiones específicas (prórrogas de los créditos, operaciones efectuadas en régimen de doceavas partes provisionales, deducciones, etc.) ⁷²²; de la normativa interna que se adopte con repercusión financiera ⁷²³; del nombramiento e incidencias de sus agentes financieros (ordenadores de pagos, interventores, contables y administradores de anticipos) ⁷²⁴.

⁷¹⁸ *Vide* el artículo 25 del Reglamento Financiero y artículos 11 y 18 del Reglamento 3418/93, *ibídem*.

⁷¹⁹ *Vide* el artículo 79 del Reglamento Financiero y artículos 19 y 20 del Reglamento 3418/93, *ibídem*.

⁷²⁰ Esta cuenta de garantía puede ser abierta en la contabilidad de la Comisión. *Vide* el artículo 32 del Reglamento 3418/93, *ibídem*.

⁷²¹ *Vide* el artículo 75 del Reglamento Financiero y artículo 31 del Reglamento 3418/93, *ibídem*.

⁷²² *Vide* el apartado 2º del artículo 83 del Reglamento Financiero.

⁷²³ *Vide* el apartado 3º del artículo 83 del Reglamento Financiero.

⁷²⁴ *Vide* el apartado 4º del artículo 83 del Reglamento Financiero.

Trimestralmente, el Parlamento Europeo debe, además, suministrar al Tribunal de Cuentas, los documentos justificativos de los asientos, en particular: de los documentos y certificados relativos a la exacta aplicación de las disposiciones que rigen la ejecución del Presupuesto que se refieran a los compromisos y al pago de los gastos.

II. LA FASE DE CONTROL DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO

Como ocurre en todos los ordenamientos jurídicos nacionales, la ejecución del Presupuesto comunitario se somete a toda una serie de comprobaciones para evaluar las condiciones en las que se efectuó la gestión de los créditos. Dichas verificaciones dan lugar a un control interno y a un control externo de las cuentas comunitarias que se realizan a diferentes niveles, por sujetos distintos, y en tiempos sucesivos.

El control interno es el que efectúan los mismos servicios encargados de ejecutar el Presupuesto, esto es, la Comisión. Es un control que se lleva a cabo durante el ejercicio presupuestario en curso. Tiene un carácter fundamentalmente preventivo puesto que se desarrolla *a priori* para evitar los errores o las irregularidades, antes que éstos puedan surgir a medida que se va gestionando el Presupuesto. Por esta razón, cabría considerarlo como parte integrante de la fase de ejecución. Además, ambas fases del ciclo presupuestario (la ejecución y el control interno) son coetáneas y aspiran a una finalidad semejante: lograr una gestión de los fondos europeos acorde con las imposiciones del principio de la buena gestión financiera. El control interno tiene por objeto la vigilancia del funcionamiento de la legalidad y de la regularidad de los actos de gestión y de los sujetos implicados en las mismas, ya procedan éstos de las propias instancias comunitarias, ya pertenezcan a la esfera nacional.

Aunque el control interno procede ante todo de los servicios de la Comisión, y más concretamente, de los agentes adscritos a la Dirección General de Control Financiero, el sistema comunitario apela a menudo a los Estados miembros para que pongan en marcha numerosos mecanismos de control de las operaciones de ingresos y de gastos. Así, ocurre por ejemplo, con un tema tan grave, tan viejo y tan sensible socialmente en la Comunidad como es el fraude y las irregularidades cometidos contra el Presupuesto comunitario ⁷²⁵. Al respecto cabe señalar cómo, por

⁷²⁵ El fraude al Presupuesto comunitario es un profundo problema que afecta particularmente a la Comisión como institución responsable de la ejecución presupuestario. En el capítulo 4 habrá ocasión

falta de unas disposiciones generales en los Tratados que concretasen las funciones de ejecución presupuestaria de los Estados miembros se aplica el actual artículo 280 del Tratado CE (antes 209A). Este artículo fue introducido por primera vez en 1992 por el Tratado de Maastricht. Su acción ha sido fortalecida posteriormente por el Tratado de Amsterdam ⁷²⁶. En la nueva redacción de este artículo se hace un llamamiento a la Comunidad y a los Estados miembros para:

“1. (...) combatir[...] el fraude y toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Comunidad mediante medidas adoptadas en virtud de lo dispuesto en el presente artículo, que deberán tener un efecto disuasorio y ser capaces de ofrecer protección eficaz en los Estados miembros.

2. Los Estados miembros adoptarán para combatir el fraude de que afecte a los intereses financieros de la Comunidad las mismas medidas que para combatir el fraude que afecte a sus propios intereses financieros”.

Al control interno de las cuentas comunitarias se contraponen su control externo por dos razones. En primer lugar, porque esta actividad de control la llevan a cabo dos agentes ajenos a las tareas de ejecución, a saber, el Tribunal de Cuentas y el Parlamento Europeo. Y en segundo lugar, porque dicho control determina un examen de la actividad financiera *a posteriori* que se efectúa una vez terminada la ejecución del Presupuesto. Ahora bien, a pesar de que el Tribunal de Cuentas y el Parlamento Europeo comparten la misma función de control actúan en planos distintos a la vez que complementario. De hecho, la acción preferentemente técnica del Tribunal de Cuentas se combina con la labor política del Parlamento Europeo. Existe además, una amplia y activa colaboración entre los agentes de las dos instituciones comunitarias. Esta acción conjunta preserva siempre la autonomía e independencia suficientes para permitir al Parlamento y al Tribunal de Cuentas actuar con unos márgenes de maniobra acordes con el tipo de control que ejercen.

A. El control técnico del Tribunal de Cuentas

El control político que el Parlamento Europeo realiza sobre la actividad

de adentrarse un poco más en esta cuestión de importancia creciente en estos últimos tiempos. *Vide infra* el capítulo 4, epígrafe II.A.5 referido a las irregularidades presupuestarias y el fraude a los intereses financieros de la Comunidad Europea.

⁷²⁶ El nuevo Tratado de Amsterdam ha mejorado sensiblemente este tema de la protección de los intereses financieros desde numerosos puntos de vista: a nivel nacional y a nivel comunitario, de forma individual y de forma colectiva. De una parte, por primera vez, se ha logrado involucrar significativamente al Tribunal de Cuentas en estas cuestiones. Se le obliga a informar sobre las irregularidades que detecte en ejercicio de sus funciones de examen de la legalidad, regularidad y eficacia de las cuentas (*vide* el apartado 2º *in fine* del artículo 248 del Tratado CE). De otra parte, Amsterdam también ha intensificado la vinculación para la lucha contra el fraude entre las autoridades nacionales competentes, de un lado, y entre las autoridades nacionales y comunitaria.

financiera comunitaria debe mucho a la intervención previa del Tribunal de Cuentas. En este sentido, el Parlamento Europeo se configura como su principal beneficiario desde que en 1975 es la única institución comunitaria facultada para liberar a la Comisión de la gestión realizada por cada ejercicio presupuestario. Además, sin el Tribunal de Cuentas, la acción parlamentaria no sería tan completa, ni alcanzaría la credibilidad y la autoridad moral que goza hoy. El Parlamento Europeo agrega a su talante marcadamente político las virtudes de la acción técnica del Tribunal de Cuentas, en particular, su elevado grado de profesionalidad, su independencia efectiva y el rigor de su trabajo.

Ahora bien, la notoriedad del papel que desempeña actualmente el Tribunal de Cuentas en la fase de control presupuestario es el resultado de una evolución constante de sus funciones, desde su nacimiento en 1975 hasta la actualidad, después de la adopción en 1997 del Tratado de Amsterdam.

El Tribunal de Cuentas fue instituido en 1975 por el Tratado de Bruselas (cuya entrada en vigor tuvo lugar en 1977). Este Tratado completó la arquitectura presupuestaria de unas Comunidades Europeas económicamente independientes de los Estados, iniciada veinte años antes. La máxima preocupación de los negociadores y los redactores del este Tratado consistió en subordinar la creación de un nuevo órgano de control externo de los recursos financieros al fortalecimiento de los poderes presupuestarios del Parlamento Europeo ⁷²⁷. De ahí que, se decidiera conceder al nuevo Tribunal dos tareas un poder efectivo para fiscalizar todas las cuentas comunitarias ⁷²⁸, y una función de asistencia técnica a la autoridad

⁷²⁷ La creación del Tribunal de Cuentas como mecanismo de control externo se produjo en el mismo momento en que fue reconocido el poder de aprobación de la gestión del Presupuesto al Parlamento Europeo. El origen del Tribunal de Cuentas se alineaba, por tanto, con las tradiciones democráticas europeas más consolidadas. En ellas, se da respuesta a una necesidad concreta del cuerpo social: se entiende que, desde el momento en que existe una estructura investida de poder de regalía en beneficio del interés general, hace falta asegurar el uso que hace de los fondos públicos concedidos por el propio cuerpo social. De tal manera, el establecimiento del mecanismo de control externo surge siempre tras la creación del impuesto.

Por la complejidad y la diversidad de la actividad estatal, la actividad de control de la Hacienda Pública se concede a una institución externa a la que se dota de medios adecuados. Habitualmente, suele ser el propio ejecutivo el destinatario de los fondos de manera que el Parlamento acaba por decidir únicamente las grandes líneas de destino de dichos fondos.

Para paliar esta situación, a la función externa se le reconocen dos finalidades u objetivos. De un lado, se asocia al pueblo soberano para que pueda acometer su función de control político del uso de los fondos. Y de otro lado, se da pie a un control técnico destinado a garantizar de un modo minucioso la realidad, la eficiencia y la regularidad en la gestión de los fondos por sus gestores. *Vide* MARTY-GAUQUIE, H. (1988), Le contrôle externe des finances publiques européennes, Bruselas, ed. Labor, pp. 123-124.

⁷²⁸ *Vide* la formulación de 1975 del apartado 1º de los artículos 206 *bis* del TCEE, 78 *septimo* del

encargada de la aprobación de la gestión presupuestaria ⁷²⁹ fundamental y decisiva ⁷³⁰.

El Tratado de Bruselas introdujo en todo caso dos importantes novedades: por un lado, reunificó el funcionamiento dispar de los órganos de control financiero de las tres Comunidades (un censor de cuenta en la CECA y una Comisión de Control común a la CEE y a la CEEA) y; por el otro, formuló de nuevo y amplió las funciones del órgano externo de control ⁷³¹. Para AIGNER (redactor-ponente del informe parlamentario que determinó la creación del Tribunal de Cuentas ⁷³²), hasta 1975, el sistema comunitario había contado solamente con un mecanismo de control externo en estado embrionario. La constitución de un Tribunal de Cuentas común era pues el resultado de la evolución natural del sistema ⁷³³.

Tratado CECA y 180 *bis* del Tratado CEEA/Euratom. En la actualidad, esta función del Tribunal de Cuentas aparece recogida en el apartado 1º del artículo 248 del Tratado CE (anterior artículo 188C).

⁷²⁹ *Vide* el artículo 206 *bis in fine* del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, tal y como fuera redactado por el Tratado de Bruselas de 1975. En la actualidad, esta función del Tribunal de Cuentas aparece recogida en el artículo 248 del Tratado CE (anterior artículo 188C).

⁷³⁰ La eficacia de estas dos funciones sigue plenamente vigente. Lo corrobora la innegable trascendencia que, para el Parlamento, tienen los informes elaborados por el Tribunal de Cuentas cuando decide sobre la aprobación de la gestión presupuestaria de la Comisión. Estos informes, —sin llegar a ser determinantes— constituyen buena parte de la base material y el soporte jurídico de todo el procedimiento de aprobación de la gestión presupuestaria. Ni el Consejo, ni el Parlamento Europeo pueden ignorar su contenido antes de pronunciarse.

⁷³¹ La convivencia del censor de cuenta de la CECA y de la Comisión de Control (común a la CEE y a la CEEA/Euratom) se produjo en medio de la transformación escalonada de sus funciones en los años 1957, 1965 y 1970. Durante todo este tiempo, estos dos organismos se mantuvieron en una posición residual de manera que sólo se introdujeron alteraciones de sus respectivos ámbitos de actuación. El censor de cuenta de la CECA se llevó la peor parte. Con el Tratado de fusión de los ejecutivos de 1965, sus esfuerzos quedaron circunscritos exclusivamente al examen de las cuentas del Presupuesto de operaciones de la CECA y de la Agencia de Abastecimiento Euratom. En contrapartida, la Comisión de Control de la CEE y de la CEEA/Euratom absorbió nuevas competencias materiales, que se fueron incluyendo en el Presupuesto General. Las vimos en el primer capítulo. Primero, en 1965 se integraron en el Presupuesto General los Presupuestos administrativos de las tres Comunidades, más tarde, en 1970, lo hizo el Presupuesto de inversión y de investigación CEEA/Euratom. La nueva composición del Presupuesto General suponía automáticamente la extensión del ámbito de actuación de la Comisión de Control.

⁷³² *Vide* PARLEMENT EUROPÉEN (1973), Pour une Cour de Comptes Européenne: recueil de documents, Luxemburgo, ed. Direction Générale de la documentation parlementaire et de l'information, p. 16.

⁷³³ Esta misma idea, con matices distintos, fue subrayada por casi toda la doctrina (SPÉNALE, ORSONI, etc.) y ratificada durante la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada el 15 de diciembre de 1973. Por ejemplo, para SPÉNALE, “l’initiative du Parlement pour la création d’une telle Cour de Comptes et donc complémentaire des actions qu’il mène pour la pleine reconnaissance de ses pouvoirs budgétaires”. *Vide* la cita recogida por CHAUCHAT, M. (1989), “La voie politique nouvelle: L’utilisation originale des procédures budgétaires et juridictionnelles”. En: Le contrôle politique du Parlement Européen sur les exécutifs communautaires, París, ed. L.G.D.J, p. 216.

Con posterioridad a 1975, casi veinte años después, el Tratado de la Unión Europea de 1992 alteró de nuevo la fisonomía del Tribunal de Cuentas y mejoró su posición institucional. Se quería dar respuesta a las siguientes cuestiones: compensar financieramente la ampliación de las competencias de las Comunidades Europeas, prevenir las irregularidades y los fraudes en un mercado único en pleno funcionamiento desde 1993, y corregir las lagunas subyacentes en cuanto al funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Sin embargo, para el propio Tribunal de Cuentas las mejoras aportadas por el Tratado de Maastricht fueron, sin embargo, insuficientes. A pesar de que oficialmente el Tribunal de Cuentas se había transformado en una institución comunitaria más, al mismo nivel que el Consejo, la Comisión, el Parlamento Europeo o el Tribunal de Justicia—, sobre todo, su posición jurisdiccional estaba muy poco desarrollada. Carecía, por ejemplo, de legitimación procesal para perseguir las ilegalidades cometidas por las restantes instituciones, de manera plena, aún pudiendo denunciar las omisiones.

En 1997, el Tratado de Amsterdam ha vuelto pues a mejorar el carácter “cuasi-institucional” del Tribunal de Cuentas (STOFFEL ⁷³⁴), sin que, de nuevo, han sido atendidas las *desideratas* que el Tribunal de Cuentas manifestó en su dictamen de 1995 previo a la celebración de la Conferencia Intergubernamental de 1996 ⁷³⁵. En este informe, el Tribunal de Cuentas perseveró en señalar aquellas lagunas del sistema que estaban menoscabando la eficacia de su actuación.

El Tribunal de Cuentas aprovechó también para exponer sus prioridades con vistas a la reforma del Tratado de Maastricht. En concreto, el Tribunal de Cuentas reivindicó mayor claridad sobre el alcance de sus competencias en ámbitos no abarcados o, abarcados sólo parcialmente por las innovaciones de Maastricht, por considerarlas insuficientemente explícitas; solicitó también, la extensión del ámbito de aplicación de sus competencias para controlar con pleno derecho la totalidad de los ingresos y los gastos gestionados por parte de las Comunidades

El Tratado de Bruselas de 1975 acabó con las debilidades más acusadas del sistema: unos escasos poderes de investigación y una dependencia material del Consejo. Hasta cierto punto, ello era comprensible. El Consejo era el titular único del poder presupuestario y de control presupuestario. Con la instauración de un sistema financiero autónomo, los puestos de control financiero técnico y político, desempeñados hasta ese momento por los Tribunales de Cuentas nacionales y los Parlamentos Nacionales, pasaban a ser ocupados respectivamente por el un Tribunal de Cuentas europeo y por el Parlamento Europeo.

⁷³⁴ Vide STOFFEL VALLOTTON, N. (1998), “Tribunal de Cuentas: su consolidación estatutaria”. En: M. Oreja Aguirre (dir.); F. Fonseca Morillo (coord.), El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea. Análisis y comentario, volumen II, Madrid, ed. McGraw-Hill, pp.522-529.

⁷³⁵ Vide el informe del Tribunal de Cuentas presentado al Grupo de Reflexión sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea, mayo de 1995, 10 páginas.

Europeas ⁷³⁶ y; propuso una mayor apertura de la vía jurisdiccional. También, se pidieron soluciones a las carencias de unos sistemas de control interno que, —en opinión del Tribunal de Cuentas—, constituían el principal obstáculo para un óptimo control externo ⁷³⁷. De ahí que, se reclamara un mayor y mejor acceso a la información contable como medida de garantía del desarrollo de su labor fiscalizadora y como contribución eficaz a la protección de los intereses financieros comunitarios, y se expresó especialmente su profunda preocupación por el problema del fraude a los fondos comunitarios ⁷³⁸. El Tribunal de Cuentas pidió asimismo una mayor participación en el procedimiento legislativo comunitario. Además de ser consultado obligatoriamente cuando se adoptaran reglamentos que contuvieran reglamentación financiera o que introdujeran excepciones al Reglamento Financiero, el Tribunal de Cuentas manifestó su deseo de ser consultado, con carácter facultativo, en la adopción de actos legislativos de forma más generalizada, no sólo en los casos en los que la base jurídica fuera el artículo 209 Tratado constitutivo de la Comunidad Europea ⁷³⁹. Una de las cuestiones más discutidas y espinosas se produjo ante la fuerte oposición manifestada por el Banco

⁷³⁶ El Tribunal de Cuentas propugnaba ser reconocido como Tribunal de Cuentas de la Unión. A tales efectos, reclamaba el control del segundo y el tercer pilar (hasta ese momento a cargo del Presupuesto), tanto en lo concerniente a los gastos administrativos, como a los gastos operativos. Planteó incluso la posibilidad de controlar ciertos gastos vinculados a las formas de cooperación costeados por ahora por los Gobiernos a través de criterios de reparto (v. gr. Europol). Asimismo, el Tribunal de Cuentas reclamó un acceso más directo a aquella parte de los fondos comunitarios no gestionados por la Comisión, esto es, los que gestionan los organismos independientes que actúan por cuenta de las Comunidades y han sido excluidos expresamente de la esfera de actuación del Tribunal de Cuentas por parte de sus actas de fundación.

Esta idea se alinea con la opinión del Parlamento (expresada antes de la celebración de la Conferencia Intergubernamental que llevó a la adopción del Tratado de Maastricht en 1992), en una resolución de 24 de octubre de 1991. En ella, el Parlamento Europeo insistió en que el derecho de información resultante del poder general de control presupuestario debía afectar, no sólo a la Comisión, sino también a las demás instituciones y administraciones nacionales como parte que son más o menos indirectamente en la ejecución del Presupuesto. Había que hacer especialmente extensible esta recomendación al Tribunal de Cuentas cuando éste solicitaba una mayor estructuración de sus relaciones institucionales con el Parlamento Europeo. *Vide* la resolución del Parlamento Europeo de 24 de octubre de 1991 sobre la ampliación de las competencias del Parlamento Europeo en materia de control presupuestario, en el marco de la estrategia del Parlamento ante la Unión Europea, D.O.C.E C 305, de 25 de noviembre de 1991, p. 105.

⁷³⁷ El punto central de sus reclamaciones fue la necesidad del desarrollo de un sistema más operativo para responsabilizar a los agentes presupuestarios y financieros. Se sugirió el establecimiento de un procedimiento reforzado de sanción de responsabilidad pecuniaria de los ordenadores de pagos, de los interventores y de los contables y la constitución de una estructura específica de disciplina presupuestaria y financiera.

⁷³⁸ A pesar de que la fuente del fraude se sitúa habitualmente en la esfera jurídica de los Estados miembros, el propio Tribunal de Cuentas destacó su disponibilidad e idoneidad para la detección del fraude y de la gestión incorrecta del Presupuesto.

⁷³⁹ Tras la adopción del Tratado de Amsterdam, este artículo se ha convertido en el numeral 279.

Europeo de Inversiones respecto de la idea de que el Tribunal de Cuentas tuvieran un poder de investigación excesivo sobre sus actividades.

A modo de balance, el Tratado de Amsterdam se ha conformado con llevar a cabo una política “continuista” de las reformas de Maastricht: se han perfeccionado y corregido sus errores, pero, no se han introducido cambios drásticos. De hecho, la única verdadera innovación de Amsterdam ha sido una divulgación mayor de los trabajos del Tribunal de Cuentas, en concreto, con la publicación anual de la Declaración de la fiabilidad de las cuentas en el Diario Oficial (D.O.C.E.).

1. *Las funciones del Tribunal de Cuentas*

a) *La doble misión fiscalizadora y consultiva*

La función fiscalizadora.— Aunque en última instancia toda la actividad del Tribunal de Cuentas está dirigida a facilitar y agilizar el control político que realiza el Parlamento en la última fase del ciclo presupuestario, como el resto de los “órganos superiores de control”, nacionales o internacionales, su función principal consiste en fiscalizar las cuentas comunitarias. De ahí, que el artículo 246 del Tratado CE (antes 188A) que inaugura la sección del Tratado dedicada al funcionamiento del Tribunal de Cuentas señale que:

“La fiscalización, o control de cuentas, será efectuada por el Tribunal de Cuentas”.

Según la Declaración de Lima (octubre de 1977) de la INTOSAI ⁷⁴⁰ :

“Los objetivos específicos de la fiscalización de las finanzas públicas es la apropiada y eficaz utilización de los fondos públicos, la búsqueda de la gestión rigurosa, la regularidad en la acción administrativa y la información, tanto a los poderes públicos, como al país mediante la publicación de informes” ⁷⁴¹.

Ello significa que, a través de la fiscalización, se examina la actividad del responsable de la gestión bajo la doble óptica de mejorar los resultados y de rendir

⁷⁴⁰ INTOSAI son las siglas inglesas con las que se designa a la Organización Internacional de las Instituciones Superiores de Control perteneciente a la estructura de Naciones Unidas. Forman parte de ella todos los órganos superiores de control de los Estados miembros de la ONU y de sus organismos especializados. Su objetivo primordial consiste en favorecer el intercambio de ideas y experiencias en sus miembros en temas relacionados con el control financiero y administrativo. El Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas integra esta organización. También lo es de su homóloga europea: EUROSAL.

⁷⁴¹ *Vide* la Declaración de Lima de octubre de 1977.

cuentas al contribuyente de la utilización de los fondos públicos por parte de las autoridades responsables de la gestión. No en vano en todos los sistemas democráticos de base constitucional la fiscalización aparece como garantía de gestión democrática de la *res publica*. Aún en estas circunstancias, el Tribunal de Cuentas europeo se acomoda mal a cualquiera de los dos parámetros de tribunales de cuentas nacionales. Ni es igual al modelo francés, ni su funcionamiento coincide con el modelo anglosajón. Respecto del primero, toma su denominación y su carácter colegiado, pero abandona su capacidad sancionadora para exigir responsabilidad pecuniaria o para disciplinar a los agentes financieros y presupuestarios ⁷⁴². Respecto del modelo anglosajón, el Tribunal de Cuentas europeo participa solamente de su función característica de "seguimiento, investigación, valoración y posterior información sobre la gestión económica del sector público" que le obliga a comparecer ante el Parlamento ⁷⁴³.

Lo que no ofrece ningún género de duda es el contenido específico de la función de fiscalización que realiza el Tribunal de Cuentas porque comprende diferentes tipos de actividades, todas ellas orientadas a la elaboración final de informes anuales y especiales y de las llamadas "declaraciones de fiabilidad de las cuentas. De acuerdo con el artículo 248 del Tratado CE, la fiscalización que realiza el Tribunal de Cuentas se concreta en:

— *examinar las cuentas* en el sentido estricto de los términos, incluyendo los ingresos y los gastos;

— *examinar la legalidad y la regularidad de las cuentas, y;*

— *verificar el cumplimiento del principio de buena gestión financiera.*

• *El examen de las cuentas.*— Según el primer párrafo del apartado 1º del artículo 246 del Tratado CE:

"1. El Tribunal de Cuentas examinará las cuentas de la totalidad de los ingresos y de los gastos de la Comunidad. Examinará también las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de cualquier organismo creado por la Comunidad en la medida en que el acto constitutivo de dicho organismo no excluya dicho examen".

⁷⁴² No por ello, carece de un poder de coacción moral suficiente por sí mismo. Este poder de coacción moral es corolario de su libertad casi total de investigación, de su facultad plena de auto-organización, y de su capacidad para obligar al resto de las instituciones y órganos comunitarios.

⁷⁴³ Recordemos que, para este paradigma de fiscalización de las cuentas públicas, frente al modelo francés, el órgano de control posee una naturaleza presumiblemente técnica, ajena a cualquier tipo de actuación en la vida política. Ello no excluye para que este Tribunal permanezca bajo la protección del Parlamento. De hecho, tiene la obligación de mantenerlo informado de las investigaciones practicadas y de las irregularidades detectadas. Su función es trascendental para el poder de control político.

Este precepto pone de manifiesto la amplitud de poder de control del Tribunal de Cuentas. Se incluye el análisis de “la totalidad de los ingresos y de los gastos” comunitarios incluidos los de ciertos organismos de origen comunitario y la actividad extrapresupuestaria derivada del funcionamiento del Fondo Europeo de Desarrollo y la concesión de empréstitos y préstamos por parte de las Comunidades Europeas. Tan sólo permanece al margen del control del Tribunal de Cuentas el sistema institucional de la Unión Económica Monetaria creado en 1992 y formado inicialmente por el ya extinguido Instituto Monetario Europeo y los actuales Banco Central Europeo y el Sistema Europeo de Bancos Centrales ⁷⁴⁴.

En cuanto al control de los ingresos comunitarios, hay que subrayar únicamente dos hechos: por un lado, las limitaciones materiales a las que se enfrenta la acción del Tribunal de Cuentas, dado que se está ante unos ingresos múltiples, dispersos y difíciles de recaudar y; por otro lado, el que la acción del Tribunal de Cuentas se refiere a la gestión de los ingresos y de los gastos en determinadas condiciones. En efecto, de conformidad con el apartado 2º del artículo 248 del Tratado CE,

“(...) el control de los ingresos se efectúa[...] sobre la base de las liquidaciones y de las cantidades entregadas a la Comunidad”. Frente a los ingresos, los gastos constituyen el objeto principal de las investigaciones del Tribunal de Cuentas y se efectúa[n] sobre la base de los compromisos asumidos y los pagos realizados”.

El examen de la situación de los ingresos y de los gastos se recoge además, concienzuda y detalladamente en el informe anual del Tribunal, respetando la estructura del Presupuesto.

- *El examen de la legalidad y la regularidad de las cuentas.*— De conformidad con el mismo apartado 2º del artículo 248 del Tratado CE,

“2. El Tribunal de Cuentas examinará la legalidad y regularidad de las cuentas de los ingresos y gastos. (...)”.

⁷⁴⁴ A diferencia del resto de los organismos vinculados a las Comunidades Europeas, las cuentas de éstos son controladas por unos auditores externos independientes nombrados al efecto y dotados de plenos poderes de investigación e información.

Vide el artículo 17 del Protocolo sobre los Estatutos del Instituto Monetario Europeo anejo al Tratado CE y artículo 27 del Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo anejo al Tratado CE, cuya aplicación se encuentra en la Decisión del Consejo, de 20 de julio de 1998, por la que se designan los auditores externos del Banco Central Europeo, (D.O.C.E. L 216, de 4 de agosto de 1998, p. 7) y en la Decisión 1999/70/CE del Consejo, de 25 de enero de 1999, relativa a los auditores externos de los Bancos Centrales nacionales, (D.O.C.E. L 22, de 29 de enero de 1999, p 69).

En 1986, el Tribunal de Justicia se pronunció sobre el alcance jurídico de la acción de fiscalización o examen de la legalidad de las cuentas por parte del Tribunal de Cuentas a fin de establecer la frontera entre el poder de control de la legalidad que ejerce el Tribunal de Cuentas y el control de la legalidad que realiza el Tribunal de Justicia según el artículo 220 del Tratado CE (antes 164). Había que evitar previsibles solapamientos entre ambas instituciones ⁷⁴⁵.

Al respecto, en la sentencia *Los Verdes* (asunto 294/83 ⁷⁴⁶), se determinó que el control de las cuentas del Tribunal de Cuentas no constituía en absoluto un obstáculo para el control ejercido por el Tribunal de Justicia, puesto que el primero “no puede sino examinar la legalidad del gasto en relación con el Presupuesto y con el acto de Derecho derivado del que este gasto emana (llamado, de ordinario, acto de base)”. Además, para el Tribunal de Justicia, el control del Tribunal de Cuentas “es (...), en cualquier circunstancia, distinto del ejercido por el Tribunal de Justicia, que tiene por objeto la legalidad de este acto de base”.

Habrà pues que atender al artículo 85 del Reglamento Financiero, para saber que el control del Tribunal de Cuentas se limita a “(...) comprobar la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos con arreglo a las disposiciones de los Tratados, del Presupuesto, de los reglamentos financieros y de todos aquellos actos que hubiesen sido adoptados en ejecución de los Tratados (...)”. En este precepto, se define el contenido del examen de la legalidad de las cuentas y se habilita al Tribunal de Cuentas para comprobar con los documentos justificativos en mano el respeto del derecho y de los procedimientos aplicables para la realización de los gastos, empezando por el Reglamento Financiero, y siguiendo por la aplicación del principio de separación de las funciones entre los ordenadores de pagos, los contables y los interventores.

Frente a este tipo de examen que alude a la legalidad, se halla el examen de la regularidad de las cuentas. De él, nace un control del control interno realizado por las autoridades comunitarias y nacionales, cuyo objeto principal consiste en la comprobación de la garantía de la teneduría adecuada de las cuentas y en la localización, —llegado el caso—, de las irregularidades que podrían ser objeto de responsabilidad disciplinaria o pecuniaria. Para ello, el Tribunal de Cuentas aporta las pruebas y fija la realidad de los hechos a modo de juez de instrucción.

⁷⁴⁵ Estos solapamientos habían sido señalados por el Abogado General MANCINI. *Vide* la sentencia del TJCE de 27 de septiembre de 1988, as. 204/86, *República Helénica c. Comisión de las Comunidades Europeas*, Rec. 1988, pp. 5323-5363, *praesertim* . pp. 5337-5553.

⁷⁴⁶ *Vide* la sentencia del TJCE de 23 de abril de 1986, as. 294/83, *Partido Ecologista “Los Verdes” c. Parlamento Europeo*, Rec. 1986, pp. 1339-1373, p. 1367, fundamento jurídico 27.

- *La vigilancia del principio de buena gestión financiera.*— El Tribunal de Cuentas se ocupa también “de la buena gestión desde el ángulo de la oportunidad cumpliendo con una tarea situada si acaso en el plano político”.

Ante un sistema financiero tan complejo desde el punto de vista administrativo y jurídico como es el sistema comunitario (que suele apelar con a la acción descentralizada), la comprobación de la legalidad y de la regularidad resultaba insuficiente. Para paliar esta carencia, el Tratado de Maastricht introdujo un tipo de control sobre la eficacia de la gestión, basado en un nuevo principio presupuestario: el principio de buena gestión financiera. Esta actividad sirve para que el Tribunal de Cuentas evalúe la eficacia de las medidas puestas en marcha por el ejecutivo teniendo en cuenta los objetivos fijados por el legislador, buscando que las medidas adoptadas alcancen sus objetivos examinándolas en función de su coste (“mejor gestión con menor coste”). La vigilancia de este principio es indisociable de la acción de control sobre el que se asienta el poder político. Alude a la técnica conocida como de las tres E (*eficiencia, eficacia y economía* ⁷⁴⁷).

Según MARTY-QAUQUIÉ ⁷⁴⁸, esta tarea de vigilancia del principio de buena gestión financiera es particularmente importante para el Tribunal de Cuentas, porque, más que controlar la legalidad y la regularidad permite al Tribunal participar en la mejora de la eficacia de la acción comunitaria, con este principio se materializa la acción emprendida por los signatarios de los Tratados.

La función consultiva.— Si bien quizás, sólo de una forma indirecta, se puede decir que la fiscalización está al servicio de la autoridad encargada de la aprobación de la gestión presupuestaria, en la medida en que facilita la tarea a sus artífices, no se puede decir lo mismo de la función consultiva o de asesoría a la que hace mención el último inciso del artículo 248 del Tratado CE. Los términos de este precepto muestran una gran contundencia. Son categóricos e imperativos al expresar que:

“El Tribunal de Cuentas asistirá al Parlamento Europeo y al Consejo en el ejercicio de sus funciones de control de la ejecución del Presupuesto”.

⁷⁴⁷ El criterio de la eficacia invita a que se compruebe que los objetivos del ente controlado se alcancen. El criterio de la economía exige que se verifique de que han sido elegidos los medios menos onerosos para lograr el objetivo fijado. Por último, el criterio de la eficiencia permite averiguar si los medios elegidos han sido utilizados de forma adecuada.

⁷⁴⁸ Vide MARTY-GAUQUIÉ, H. (1988), Le contrôle externe des finances..., *op. cit. supra* nota 727, pp. 90.

La parquedad de estas palabras del Tratado no debe, sin embargo, ensombrecer el verdadero alcance de esta competencia del Tribunal de Cuentas; primero, porque de ella depende el buen hacer de su tarea de fiscalización y; segundo, porque el Tratado no establece ningún tipo de límite a esta labor de asesoría o auxilio técnico a la autoridad responsable de conducir el procedimiento de aprobación de la gestión presupuestaria. Quizás, tan sólo habría que lamentar el silencio legal existente respecto de las modalidades o condiciones del ejercicio de estas funciones.

En cualquier caso, lo que parece innegable es que de la efectividad de este poder de asesoría técnica que los Tratados reconocen al Tribunal de Cuentas nace el importante papel desarrollado por éste en el procedimiento de aprobación de la gestión presupuestaria.

Este protagonismo resulta fundamentalmente del intensísimo diálogo que mantienen el Tribunal y el Parlamento Europeo. Su importancia ha sido además subrayada por la clara voluntad y apuesta que han hecho los eurodiputados promocionando el control externo. Este hecho queda reflejado en su ostensible interés por dar publicidad a los trabajos del Tribunal de Cuentas. Esta idea refuerza la opinión de CHAUCHAT, en virtud de la cual, la manifestación más clara de la importancia del poder de asesoría está constituida por la redacción de los informes ⁷⁴⁹.

b) Los medios de acción

Para acometer la misión asignada por los Tratados, el Tribunal de Cuentas dispone de unos potentes medios de acción: un gran *poder de información (i)* y un *poder de investigación e inspección* de gran eficacia (*ii*).

i. El poder de información.— Aunque se pasa casi todo el año recibiendo periódicamente documentación económica de todas las instituciones y órganos comunitarios con autonomía financiera ⁷⁵⁰, sólo cuando la Comisión entrega las

⁷⁴⁹ Vide CHAUCHAT, M. (1989), “La voie politique nouvelle...”, *op. cit. supra* nota 733, p. 216.

⁷⁵⁰ Esta obligación nace del artículo 83 del Reglamento Financiero según el cual “el Parlamento, el Consejo y la Comisión informarán al Tribunal de Cuentas, con la mayor brevedad, de todas las decisiones y de todos los actos que adopten en ejecución de lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 5, en los apartados 2, 3 y 6 del artículo 7, en el artículo 9, en el apartado 1 del artículo 17 y en el artículo 26”.

Se concreta en que, además, según el artículo 84, “cada institución comunicará trimestralmente al Tribunal de Cuentas, a más tardar en el mes siguiente al trimestre finalizado, y por lo que se refiere

cuentas consolidadas del Presupuesto, el balance financiero y el análisis de la gestión financiero (como muy tarde el 1 de mayo siguiente al ejercicio de la ejecución), el Tribunal de Cuentas comienza oficialmente y efectivamente a verificar las cuentas. Esta situación, unida a lo dispuesto por el párrafo 2º del artículo 85 del Reglamento Financiero, confiere al Tribunal de Cuentas una facultad muy amplia para recabar toda la información necesaria y cumplir con su cometido. Esta facultad ha sido reconocida tanto por los Tratados, como por los Reglamentos existentes sobre cuestiones concretas o sobre determinados fondos comunitarios (v. gr. el Reglamento sobre la PAC, el Reglamento sobre los fondos con finalidad estructural, etc.).

En concreto, el Tribunal de Cuentas ha sido habilitado para acceder a todos los documentos y a toda la información inherente a la actividad de gestión de los organismos o servicios sometidos a su control, pudiendo incluso, concertar audiencias con los agentes responsables. El Tribunal de Cuentas tiene además el deber de custodia de los justificantes de los créditos a través de títulos y documentos a los que alude el artículo 86 del Reglamento Financiero, y el deber de comprobar los datos que le facilitan las instituciones comunitarias. Lo más importante es que este poder de información del Tribunal de Cuentas da lugar a un flujo de información que, en modo alguno, implica un sometimiento de hecho o de derecho del control interno al control externo.

ii. El poder de investigación e inspección.— Como regla general, el Tribunal de Cuentas ejercita su función de examen de las cuentas a través de la realización de las comprobaciones documentales que correspondan ⁷⁵¹. Sólo en caso de necesidad, dichas comprobaciones se efectúan sobre el terreno. Como dice el Tratado sólo, con carácter excepcional, el Tribunal de Cuentas trabaja “en las dependencias correspondientes de las instituciones o de los Estados miembros”.

al cuarto trimestre, a más tardar en el mes siguiente a las operaciones de cierre del ejercicio, los documentos justificativos de los asientos, y en particular, los documentos y los certificados relativos a la exacta aplicación de las disposiciones que rigen la ejecución del Presupuesto y que se refiere al compromiso y al pago de los gastos, así como a la comprobación y cobro de los ingresos, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 19 del Reglamento (CEE, Euratom, CECA), nº 1150/2000 (antes 1552/89) y en el artículo 85 del presente Reglamento Financiero. El Tribunal podrá, con referencia a los documentos justificativos citados, plantear preguntas a cada una de las instituciones”.

Según el artículo 84 del Reglamento Financiero, el Tribunal de Cuentas recibe los documentos acreditativos de los asientos, en particular, los documentos y certificados relativos a la exacta aplicación de las disposiciones que rigen el Presupuesto, referidos al compromiso y al pago de los gastos, y a la comprobación cobro de los ingresos.

⁷⁵¹ La investigación documental constituye una variante reforzada del poder de información. En virtud de este poder, el sujeto controlado debe comunicar, con cierta asiduidad, numerosos datos materiales que, en principio, se examinan en los locales del Tribunal de Cuentas sito en Luxemburgo.

Este poder de investigación del Tribunal sobre los Estados miembros suele ser mucho más incisivo y efectivo que el control interno que realiza la Comisión. La eficacia de esta acción del Tribunal de Cuentas es especialmente significativa, por su gran amplitud material y por su gran autonomía. Por su propia naturaleza, su incidencia es tal, que llega a ser tan plena como la existente a nivel nacional ⁷⁵². El Tribunal de Cuentas puede incluso llegar a ejercer un poder de inspección particular que le lleve a organizar visitas al lugar en que decida. Sin embargo, la amplitud del material objeto de examen ha obligado al Tribunal de Cuentas a aplicar métodos de examen selectivos, siendo la técnica preferida por el Tribunal el llamado “control de sistemas” ⁷⁵³.

c) El método de trabajo

El Tribunal de Cuentas dispone de un breve plazo de apenas dos meses para cumplir con sus funciones que le han asignado los Tratados. En este lapso temporal está llamado a: examinar toda la documentación remitida, realizar las comprobaciones e inspecciones *in situ* necesarias, dar audiencia a los funcionarios o agentes (si procede), y redactar las observaciones que desee hacer constar en el texto del informe anual. El Tribunal de Cuentas ha conseguido afrontar este ritmo frenético de trabajo, cuidando la *planificación y la organización de su trabajo y de sus servicios (i)* y gracias a un *estatuto jurídico (ii)* particular que le confiere una gran independencia. Ésta se apoya en su amplia colaboración con las restantes instituciones comunitarias.

i. La organización del trabajo.— Los Tratados han reconocido al Tribunal de Cuentas una gran autonomía organizativa. Lo prueba el hecho de que el Tribunal de Cuentas dicte su propio reglamento interno, gestione su propio personal, decida y distribuya sus gastos, y sobre todo, goce de una gran libertad en

⁷⁵² De ahí que, se articulen importantes relaciones entre los Tribunales de Cuentas nacionales y el Tribunal de Cuentas europeo dotadas de una gran dosis de gran reciprocidad. El artículo 248 llega incluso a hablar de una especie de deber de información mutua, preludeo a cualquier inspección sobre el terreno. Este intercambio de puntos de vistas entre las instancias nacionales y europea afecta, tanto a los métodos practicados y los resultados obtenidos con los controles, como al deber de facilitar se todos los datos disponibles. Los márgenes del control llegan a alcanzar tal magnitud que, según MARTY-GAUQUIÉ se puede entrever una concepción cuasi-jurisdiccional de los poderes de investigación. *Vide* MARTY-GAUQUIÉ, H. (1988), “Compétences et pouvoirs de la Cour des Comptes”. En: Le contrôle externe des finances..., *op. cit. supra* nota 727, p. 107.

⁷⁵³ Para la eficacia de esta técnica, tiene una importancia primordial el que los documentos justificativos permanezcan en manos del sujeto controlado durante un periodo de tiempo determinado, normalmente cinco años. El Tribunal de Cuentas, por su parte tiene la obligación de conservar dichos documentos durante al menos dos años.

la programación de sus trabajos y de una descentralización de las funciones entre sus miembros.

El Tribunal depura y organiza el trabajo gracias a una detallada planificación que parte de un programa de trabajo plurianual de cuatro años y un programa anual que se prepara al comienzo del año. Este último determina un reparto del trabajo entre distintos grupos de fiscalización formados por un número reducido de miembros del Tribunal, los cuales examinan proyectos de informes y dictámenes, no tanto para sustituir al pleno del Tribunal, como para aligerar la preparación de sus decisiones. El Tribunal de Cuentas elige además la forma, el momento y decide sobre la publicidad de algunos de sus trabajos (en especial, sobre los informes anuales y los dictámenes).

Todas estas circunstancias han dado al Tribunal de Cuentas un elevado grado de profesionalidad, que facilita mucho la confianza y agiliza especialmente sus relaciones permanentes con el Parlamento Europeo. Dichas relaciones, aún careciendo de formalización, son tremendamente fluidas y determinan un constante intercambio de puntos de vistas formales e informales especialmente en el mes de septiembre, apenas un mes antes de la aprobación de la gestión presupuestaria por parte del Parlamento Europeo.

ii. El estatuto de sus miembros.— Otro elemento clave del éxito del Tribunal de Cuentas y de sus buenas relaciones con el Parlamento Europeo deriva del estatuto jurídico que disfrutaban sus miembros. Téngase en cuenta que además de ser un organismo colegiado independiente, sus miembros son profesionales altamente cualificados con dedicación exclusiva al Tribunal. Como señala el artículo 247 del Tratado CE:

“2. Los miembros del Tribunal de Cuentas serán elegidos entre personalidades que pertenezcan o hayan pertenecido en sus respectivos países a las instituciones de control externo o que estén especialmente calificadas para esta función. Deberán ofrecer absolutas garantías de independencia.

(...)

4. Los miembros del Tribunal de Cuentas ejercerán sus funciones con absoluta independencia y en interés general de la Comunidad.

En cumplimiento de sus funciones, no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún Gobierno ni de ningún organismo. Se abstendrán de realizar cualquier acto incompatible con el carácter de sus funciones.

5. Los miembros del Tribunal de Cuentas no podrán, mientras dure su mandato, ejercer ninguna otra actividad profesional, retribuida o no. en el momento de asumir sus funciones, se comprometerán solemnemente a respetar, mientras dure su mandato y aún después de finalizar éste, las obligaciones derivadas de su cargo, y en especial, los deberes de honestidad y discreción en cuanto a la aceptación, una vez terminado su mandato, de

determinadas funciones o beneficios”.

Al respecto, no le falte razón a DESMOULIN ⁷⁵⁴ que ha encontrado en la profesionalidad del Tribunal de Cuentas la clave del éxito y la eficacia del Tribunal de Cuentas. Según este autor, esta profesionalidad ha sido la que ha permitido al Tribunal de Cuentas extender sus poderes sin grandes reticencias u oposiciones por parte de unos Estados miembros, siempre temerosos de las aspiraciones y las pretensiones políticas de cualquier institución comunitaria. Por eso, para DESMOULIN, el Tribunal de Cuentas ha contribuido muy favorablemente en la formación del Derecho presupuestario comunitario: gracias a una competencia y a una autoridad se ha ido afirmando con los años. El Tribunal de Cuentas ha ejercido sus funciones sin pretender jamás poder político y sin desarrollar sus prerrogativas fuera del cuadro establecido por los Tratados. Ello le ha valido una imagen muy positiva ante la doctrina y ante los agentes prácticos. Ante unos hechos así, las excesivas pretensiones y aspiraciones políticas del Parlamento Europeo podrían muy bien explicar sus problemas y sus dificultades a la hora de afirmar su poder. Sin embargo, también es evidente que la legitimidad del Parlamento Europeo y del Tribunal de Cuentas es completamente distinta. Ello explica, en buena parte, la actitud y la forma de actuar de cada uno de ellos: el Parlamento Europeo ejerce un control político que se asocia al poder del cuerpo social al que representa para averiguar el uso que se hace de los fondos públicos comunitarios. Por ello, el poder del Parlamento debe ser distinto y complementario del poder del Tribunal de Cuentas. Debe ejercer un control técnico que se interese sólo de la eficacia, de la regularidad y de la legalidad de la gestión de esos fondos.

2. Los instrumentos jurídicos del Tribunal de Cuentas

Como toda actividad jurídica de control, la del Tribunal de Cuentas europeo se materializa en forma de informes recapitulativos o conclusivos. Estos informes suelen publicarse en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas. Marcan el final del proceso de información e investigación realizado por el propio Tribunal de Cuentas. Son, —por sí decirlo—, “la parte visible del iceberg” del diálogo que mantienen de forma constante el sujeto controlador y el sujeto controlado, especialmente porque facilitan al Parlamento Europeo su labor de aprobación de la gestión presupuestaria posterior. Son además, como unos excelentes instrumentos de persuasión dirigidos a las autoridades responsables de la gestión para que modifiquen su comportamiento; especialmente, cuando éste no se ajuste a la

⁷⁵⁴ Vide DESMOULIN, G. (1996), “La Cour des Comptes”, *Juris-classeur Europe, fascicule 240-3*, (París, ed. Techniques), 23 páginas, *praesertim*, pp. 21-22.

legalidad vigente, cuando se cometan errores o, cuando se incurra en irregularidades que podrían llegar a ser fraudulentas.

El Tribunal de Cuentas europeo emite hasta cuatro clases distintas de documentos: los informes anuales, los informes especiales, las declaraciones de fiabilidad de las cuentas, y los dictámenes.

a) Los informes anuales

Aunque los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas aluden a la existencia de un único “informe anual” sobre la actividad financiera de la Unión Europea ⁷⁵⁵, que además “se transmite a las instituciones de la Comunidad” y es “publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas”, en realidad, por cada ejercicio presupuestario el Tribunal de Cuentas confecciona otros tantos informes anuales. Así, aunque por la amplitud de la actividad cubierta, merece ser destacado el informe anual sobre la CECA, el cual se publica periódicamente en el D.O.C.E. ⁷⁵⁶; el Tribunal de Cuentas elabora también multitud de informes sobre la gestión financiera anual de la mayoría de los órganos descentralizados o satélites de las Comunidades Europeas (llamados de primera, segunda y tercera generación). Estos informes guardan relación con organismos que son jurídicamente independientes de la Comunidad, pero cuyas cuentas no se consignan en el Presupuesto General ⁷⁵⁷. Tienen su fundamento legal en la idea de

⁷⁵⁵ *Vide* el apartado 4º del artículo 45C del Tratado CECA, del artículo 248 Tratado CE y del artículo 160C del Tratado CEEA/Euratom.

⁷⁵⁶ *Vide* el apartado 4º del artículo 45C del Tratado CECA.

⁷⁵⁷ Estos organismos participan de forma tangencial en las funciones de las Comunidades Europeas. Son entidades que materializan el principio de las competencias de atribución, como consecuencia de lo cual, o bien fueron creados por Derecho Originario, bien por el Derecho Derivado. Teniendo en cuenta los informes emitidos por el Tribunal de Cuentas últimamente, se pueden citar: el informe sobre los estados financieros de la CECA, el informe sobre la cuentas de la empresa común JET, el informe sobre los estados financieros de la Agencia de Abastecimiento de la Euratom, el informe sobre el control de la eficiencia de la gestión del Instituto Monetario Europeo, el informe sobre los estados financieros y la gestión del Centro Europeo para el Desarrollo y la Formación Profesional (CEDEFOP-Salónica), el informe sobre los estados financieros y la gestión de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Fundación Dublín), el informe sobre las cuentas de las Escuelas Europeas, el informe sobre los estados financieros de la Fundación Europea de Formación (FEF-Turín), el informe sobre los estados financieros del Centro de Traducción de los Órganos de la Unión Europea (CTOU-Luxemburgo), el informe sobre los estados financieros de la Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos (EMEA-Londres), el informe sobre los estados financieros del Observatorio Europeo de la Drogas y las Toxicomanías (OEDT-Lisboa), el informe sobre los estados financieros de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEE-Copenhague), el informe sobre los estados financieros de la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales (OCVV-Angers), el informe sobre los estados financieros de la Agencia Europea de Seguridad y Salud en el

que el examen de las cuentas que realiza el Tribunal de Cuentas hace referencia a “la totalidad de los ingresos y gastos de cualquier organismo creado por la Comunidad en la medida que el acto constitutivo de dicho organismo no excluya dicho examen”⁷⁵⁸.

Con estos informes, el Tribunal de Cuentas comprueba la regularidad de los ingresos y gastos de los organismos y verifica la correcta aplicación del principio de buena gestión financiera. Como se aplican las normas del Reglamento Financiero, de conformidad con su artículo 87, el Tribunal de Cuentas ciñe su actividad de control, no sólo al uso que hacen estos organismos externos a las instituciones de los fondos comunitarios, sino también al tema de la utilización de las percepciones económicas recibidas a título de contribución.

Aunque el objetivo de todos los informes anuales coincide, la singular relevancia del informe anual sobre la ejecución del Presupuesto de la Unión Europea determina su tratamiento diferenciado. La elaboración de este informe anual se ajusta a un procedimiento y a unas reglas preestablecidas en el artículo 88 del Reglamento Financiero, cuyo resultado final es su publicación en el Diario Oficial, incluyendo las observaciones hechas por el propio Tribunal de Cuentas sobre la actividad financiera llevada a cabo por la Unión a lo largo del ejercicio presupuestario, incluidas las respuestas de las instituciones a dichas observaciones.

El procedimiento de tramitación de este informe anual obliga al Tribunal de Cuentas a poner en conocimiento de las distintas instituciones las observaciones que vaya a incluir en su informe anual, antes del 15 de julio siguiente al ejercicio de la ejecución. Las respuestas a dichas observaciones se remiten de nuevo al Tribunal de Cuentas antes del 31 de octubre de ese año. Normalmente, en el mes

Trabajo (AESS-Bilbao), el informe sobre los estados financieros de la Oficina de Armonización del Mercado Interior (OAMI-Alicante), etc.

Dada la reforma del artículo 248 *in fine* por el Tratado de Amsterdam, todavía no es previsible que el Tribunal de Cuentas elabore también un informe sobre la actividad financiera del Banco Europeo de Inversiones. El BEI sigue siendo un organismo internacional independiente ajeno al sistema institucional de la Unión Europea. Durante las largas negociaciones de Amsterdam, manifestó una gran reticencia a cualquier intromisión en su autonomía estatutaria, rechazó en principio todo tipo de control del Tribunal de Cuentas. Tan sólo accedió, como demuestra la nueva redacción del artículo 248 al “derecho de acceso del Tribunal de Cuentas a las informaciones que posee el Banco (...) regi[do] por un acuerdo celebrado entre el Tribunal, el Banco y la Comisión. En ausencia de dicho acuerdo, el Tribunal tendr[í]a, no obstante, acceso a las informaciones necesarias para el control de los ingresos y gastos de la Comunidad gestionados por el Banco”. Sobre este punto en particular véase *Vide STOFFEL VALLOTTON, N. (1998), “Tribunal de Cuentas: su consolidación estatutaria...”, op. cit. supra* nota 734, pp. 527 y 529.

⁷⁵⁸ *Vide* el apartado 1º *in fine* del artículo 248 del Tratado CE al Tribunal de Cuentas.

de septiembre, las observaciones del Tribunal de Cuentas se envían a la Dirección General de Presupuestos de la Comisión para que distribuya sus extractos entre las instituciones y los órganos comunitarios interesados ⁷⁵⁹ satisfaciendo su capacidad jurídica de organización financiera. Posteriormente, entre el 15 de julio y el 31 de octubre, el Tribunal de Cuentas y las instituciones entran en una discusión permanente que adopta la forma de procedimiento contradictorio de intercambio de información. Este diálogo está dirigido a la redacción final del informe anual. Los servicios del Tribunal de Cuentas y de la Comisión se reúnen a finales del mes de julio para eliminar los puntos de discordancia, suprimir los elementos descriptivos y aclarar los puntos oscuros. Se trata de satisfacer los criterios de claridad, objetividad y fiabilidad.

El texto definitivo —con las correspondientes respuestas ⁷⁶⁰— es transmitido de forma informal al Tribunal de Cuentas antes del 15 de septiembre ⁷⁶¹. Más tarde, se pasa a la etapa de traducción, cuyo plazo máximo de presentación es el 15 de octubre. Esta labor compete a la Dirección General de Presupuestos. El Tribunal de Cuentas envía obligatoriamente, antes del 30 de noviembre, el informe definitivo a la autoridad encargada de aprobar la gestión presupuestaria (el Parlamento Europeo), así como a las demás instituciones comunitarias a título informativo. Sólo después, el presidente del Tribunal de Cuentas ordena su publicación en el D.O.C.E.

⁷⁵⁹ La Comisión recibe por primera vez las observaciones del Tribunal de Cuentas a adjuntar en el informe anual a lo largo del mes de mayo. Posteriormente, la Dirección General de Presupuestos transmite su contenido y un proyecto de respuesta para su análisis en una reunión entre servicios. Una vez examinados estos documentos por las instancias correspondientes, éstos se transmiten al Tribunal de Cuentas antes del 15 de julio coordinados por el comisario encargado de los asuntos presupuestarios.

⁷⁶⁰ Hasta el ejercicio de 1992, el plazo del 31 de octubre fue interpretado como límite temporal para la transmisión de las respuestas en todas las versiones lingüísticas de las Comunidades. Desde esta fecha, el Tribunal de Cuentas se ha adelantado al calendario legal establecido en el párrafo 4º del artículo 88 del Reglamento Financiero haciendo que el Parlamento Europeo disponga del informe anual en torno al 15 de noviembre.

⁷⁶¹ Las respuestas de las instituciones, debidamente recapituladas y coordinadas por la Comisión, deben ajustarse a criterios específicos de precisión, motivación, claridad y utilidad. Ello supone que, aunque el Tribunal de Cuentas carece de un poder sancionador efectivo, el Tribunal de Cuentas puede esperar de las demás instituciones comunitarias un tratamiento sistemático de los problemas enunciados acompañados de la réplica pormenorizada y razonada de sus objeciones. Es previsible que los planteamientos se presenten, no tanto a modo de defensa, sino identificando las causas de los problemas y buscando o proponiendo remedios capaces de corregir las disfuncionalidades detectadas. En contrapartida, si las observaciones del Tribunal de Cuentas estuvieran basadas en análisis equivocados, para rebatirlas, la Comisión debe adoptar una posición firme, con argumentos claros y precisos.

b) Los informes especiales

De conformidad con el párrafo 2º del apartado 4º del artículo 248 del Tratado CE y el artículo 90 del Reglamento Financiero que completa este precepto, el Tribunal de Cuentas:

“(...) podrá, además, presentar en cualquier momento sus observaciones, que podrán consistir en informes especiales, sobre cuestiones particulares”.

La iniciativa para la elaboración de informes especiales pertenece, bien al propio Tribunal (en virtud de su amplio poder auto-organizativo), bien a cualquier institución interesada, previsiblemente la autoridad encargada de pronunciarse sobre la aprobación de la gestión. La emisión de este segundo tipo de informes supone el complemento necesario de los informes anuales en aras a la mejora de la eficacia de la acción del Tribunal de Cuentas, tanto por razones de índole de carácter material, como por motivos de naturaleza temporal.

Las mejoras materiales que aportan los informes especiales nacen de la circunstancia de que, frente a los informes anuales en los que se hace una valoración horizontal de toda la actividad financiera de la Unión Europea, los primeros aportan una evaluación vertical sobre cuestiones concretas, centrando su atención sobre los aspectos más controvertidos u oscuros. Los informes especiales tienen la ventaja añadida de que su elaboración no está sometida a las mismas limitaciones temporales. No están subordinados a que su presentación tenga carácter anual y tienen la ventaja de permitir al Tribunal profundizar en elementos de gran envergadura. Son, además, un vehículo adecuado para la realización de investigaciones sobre actividades plurianuales llevadas a cabo con fondos comunitarios.

Desde la adopción en 1992 del Tratado de Maastricht, la autoridad encargada de la aprobación de la gestión presupuestaria decide sobre la base de su examen “[de] las cuentas y el balance financiero mencionados en artículo 205 *bis*, el informe anual del Tribunal de Cuentas (...)” y por primera vez de “los informes especiales pertinentes” ⁷⁶².

⁷⁶² Vide el apartado 1º *in fine* del artículo 206 del Tratado CE tal y como quedó redactado tras la adopción del Tratado Unión Europea (actual artículo 276).

c) Las declaraciones de fiabilidad de las cuentas

De conformidad con el último párrafo del apartado 1º del artículo 248 del Tratado CE y sólo, desde la entrada en vigor en 1993 del Tratado de Maastricht ⁷⁶³, el Tribunal de Cuentas debe “presentar[...] al Parlamento Europeo y al Consejo una Declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la regularidad y legalidad de las operaciones correspondientes” ⁷⁶⁴. Este documento confiere al Parlamento elementos adicionales para enjuiciar la situación financiera de las Comunidades Europeas y pone de manifiesto si ésta presenta una imagen fiel del patrimonio de la Organización europea.

La primera de estas declaraciones de la fiabilidad de las cuentas data del 15 de noviembre de 1995 en relación con el ejercicio presupuestario de 1994. Desde entonces, todos los años se han ido presentando regularmente este nuevo tipo de documento como documento separado, pero acompañando al informe anual del Tribunal de Cuentas ⁷⁶⁵. Sólo desde el ejercicio de 1996, el informe de fiabilidad de las cuentas se publica junto con el informe anual. Además, también, desde 1995 el Tribunal de Cuentas, adelantándose a la nueva imposición legal introducida por el Tratado de Amsterdam, ha hecho adquirido la costumbre de publicar todas las declaraciones de la fiabilidad de las cuentas en el D.O.C.E. junto con sus respectivos informes anuales.

El Tratado de Amsterdam se ha limitado, una vez más, a consolidar una práctica ya existente ⁷⁶⁶. Ello no debe ensombrecer un gesto que, en todo caso, hay que considerarlo como un paso decisivo hacia el fortalecimiento de la importancia y de la eficacia del nuevo instrumento jurídico. El Tribunal de Cuentas dispone ahora de plena capacidad soberana sobre el contenido de las declaraciones de fiabilidad,

⁷⁶³ *Vide* los artículos 188 C del Tratado CE, 160A del Tratado CEEA/Euratom y 45C del Tratado CECA tal y como fueron redactados en 1992 por el Tratado UE.

⁷⁶⁴ Pese al silencio de los Tratados al respecto, el Tribunal de Cuentas además de la Declaración de fiabilidad de las cuentas generales de la Unión adopta dos declaraciones de la fiabilidad de las cuentas más: una, sobre las actividades del Fondo Europeo de Desarrollo, y otra, referida a las operaciones financieras de la CECA.

⁷⁶⁵ De esta forma, se ha dado cumplimiento al artículo 88 *bis* del Reglamento Financiero según el cual, la presentación de la Declaración de la fiabilidad de las cuentas debe coincidir en el tiempo con la presentación, a la autoridad encargada de la aprobación de la gestión presupuestaria, del informe anual, antes del 30 de noviembre del año siguiente al de la ejecución.

⁷⁶⁶ Esta es precisamente la opinión expresada por el Parlamento Europeo. *Vide* el informe de 5 de noviembre de 1997 sobre el Tratado de Amsterdam, presentado por I. MÉNDEZ DE VIGO y D. TSATSOS en nombre de la Comisión de Asuntos Institucionales del Parlamento Europeo, apartado 173.

aunque ello no excluye el hecho de que éstas requieran un serio trabajo de auditoría respetuoso con las normas generalmente aceptadas, procedentes mayoritariamente de la INTOSAI y de la EUROSAI. La base material de la confección de las declaraciones de fiabilidad la integran las cuentas consolidadas de la Comunidad Europea del ejercicio correspondiente: el balance financiero, la cuenta de gestión y las notas anexas.

Las declaraciones de fiabilidad de las cuentas está formada por dos elementos distintos: de un lado, se hace referencia a la fiabilidad propiamente dicha, y por el otro lado, se hace referencia a la legalidad y a la regularidad de las operaciones subyacentes. De ahí que, cada Declaración de fiabilidad de las cuentas, a modo de apoyo explicativo, suela ir acompañada de un extenso informe minuciosamente estructurado en el que el Tribunal de Cuentas expone la labor desarrollada poniendo de manifiesto las dificultades encontradas, las disfuncionalidades o incoherencias detectadas, y aportando posibles soluciones a los problemas.

La fiscalización a través de la Declaración de fiabilidad de las cuentas responde además a unos procedimientos de auditoría destinados a obtener pruebas que garanticen, que a grandes rasgos las cuentas han sido fiables, y que las operaciones han sido legales y regulares. Dichas pruebas incluyen una valoración de los principios contables y las estimaciones efectuadas por los gestores.

Cuando el Tribunal de Cuentas no se halla en condiciones de certificar la completa fiabilidad deja constancia de ello suscribiendo reservas. Éstas puede nacer, bien por la falta de acceso suficiente a la información, bien porque, a la luz de los principios de auditoría generalmente admitidos el Tribunal de Cuentas ha verificado la existencia de errores que le impiden pronunciarse positivamente.

Pese a la breve existencia de las Declaraciones de fiabilidad de las cuentas, su futuro resulta sumamente prometedor; no parece que vaya a ser enturbiado por el hecho de que estas Declaraciones no sean un elemento determinante para la aprobación de la gestión presupuestaria. Aunque es improbable que una valoración negativa derivada de una Declaración de fiabilidad pueda determinar el rechazo automático de la aprobación de la gestión presupuestaria, resulta tremendamente reveladora para detectar deficiencias y depurar errores atribuibles al propio sistema o a sus gestores. Es previsible que pueda llegar a ser muy incómodo para las autoridades responsables el que, de año en año, (respaldado como está por una publicidad y profesionalidad manifiesta), las Declaraciones de fiabilidad de las cuentas revelen las anomalías del sistema. Sin embargo, también puede ser enormemente muy positivo que en estos documentos se propongan nuevas mejoras y se ofrezca un análisis a largo plazo de los problemas no señalados por los

informes anuales y especiales.

d) Los dictámenes

Según el artículo 276 del Tratado CE, el Tribunal de Cuentas debe ser obligatoriamente consultado con carácter previo, tratándose de la aprobación de cualquier reglamento que contenga disposiciones de carácter financiero, sobre todo si se abordan cuestiones relacionadas con el Reglamento Financiero o con aspectos vinculados con la puesta a disposición de recursos propios. Cualquier institución comunitaria puede dirigirse al Tribunal de Cuentas para que emita un dictamen sobre un asunto específico ⁷⁶⁷.

B. El control político del Parlamento Europeo a través del procedimiento de aprobación de la gestión presupuestaria

1. *El origen del poder de aprobación de la gestión presupuestaria por el Parlamento Europeo*

La decisión de aprobación de la gestión presupuestaria supone ante todo un acto de enjuiciamiento político que clausura el ciclo presupuestario. A través de este procedimiento, después de examinar la documentación correspondiente, el Parlamento Europeo valora políticamente la gestión presupuestaria hecha por la Comisión durante un ejercicio determinado e indaga sobre posibles responsabilidades políticas en las que la Comisión haya podido incurrir. El objetivo del procedimiento consiste en liberar a la Comisión de responsabilidad por la gestión realizada, y en cerrar y fijar con carácter definitivo las cuentas del ejercicio presupuestario ⁷⁶⁸.

El poder de aprobación de la gestión presupuestaria tiene un valor inestimable para su titular porque le ofrece una oportunidad única para controlar la gestión financiera de las Comunidades Europeas. Para el Parlamento Europeo, este ámbito del poder es extraordinariamente importante por dos motivos complementarios: porque es el único ámbito de acción presupuestaria de exclusiva y definitiva titularidad parlamentaria, y porque, de él, destaca una efectividad

⁷⁶⁷ Vide el párrafo 2º del apartado 4º del artículo 248 del Tratado CE.

⁷⁶⁸ Una vez más, se da la paradoja de que, pese a que las demás instituciones comunitarias regulan de forma totalmente independiente sus sectores del Presupuesto respectivos, sólo la Comisión está sometida al acto de aprobación de la gestión presupuestaria.

política y técnica, que ya se hizo patente en 1979, —inmediatamente después de la celebración de las primeras elecciones europeas⁷⁶⁹.

Este poder de aprobación de la gestión presupuestaria (que el sistema francés denomina *décharge* y algunos autores traducen como “descargo”) es además un instrumento político perteneciente a la tradición de algunos de los Estados miembros de las Comunidades. Es una figura jurídica que, al ser trasladada a la experiencia comunitaria⁷⁷⁰, pone de manifiesto su peculiar fisonomía. Su singularidad en el ámbito comunitario obedece: de un lado, al peculiar equilibrio de poderes de las instituciones de la organización, y de otro lado, al modo y a las razones jurídicas que justificaron e impulsaron la completa transferencia de este poder de aprobación presupuestaria al Parlamento.

Dentro del delicado equilibrio de fuerzas institucionales, hágase notar que el sistema comunitario se ha caracterizado por el imperfecto avance de su construcción política. Además, para compensar la falta de poder coercitivo del Tribunal de Cuentas⁷⁷¹, se optó por encomendar al órgano parlamentario un poder de enjuiciamiento o apreciación política de la gestión presupuestaria efectuada por la Comisión y por crear un nuevo Tribunal de Cuentas que auxiliase precisamente a los titulares de este poder de aprobación de la gestión presupuestaria. Ello ha dado lugar a que, el Tribunal de Cuentas participe permanente y activamente en todas las sesiones de la Comisión de Control Presupuestario, haciendo gala de su gran autonomía y de su independencia.

Además, el papel desempeñado por el Consejo y por la Comisión explican en buen parte el éxito del control político del Parlamento Europeo sobre las finanzas

⁷⁶⁹ Dando prueba de su potencial, enorgullecido de su condición de representante de los ciudadanos-contribuyentes, ese mismo año, el Parlamento Europeo decidió por primera vez en su historia aplazar su decisión de aprobación de la gestión presupuestaria del ejercicio de 1977. *Vide* los comentarios de este ejercicio presupuestario de STRASSER, D. (1981a), “La *décharge*: nouveau pouvoir du Parlement Européen, son application aux exercices 1977 et 1978”, R.M.C., 245, 109-129, *praesertim*, pp. 116-117.

Para el Parlamento Europeo, el control presupuestario representa además un elemento esencial de legitimación democrática de las instituciones comunitarias. *Vide* la resolución del Parlamento Europeo de 10 de junio de 1992 sobre la comunicación de la Comisión “Del Acta Única al Post-Maastricht: los medios de nuestras ambiciones”, D.O.C.E C 176, de 13 de julio de 1992, p. 77.

⁷⁷⁰ Se constituyó como una derivación financiera del artículo 137 del Tratado CEE que aludía a los poderes de control político y a los de deliberación del Parlamento Europeo.

⁷⁷¹ *Vide* STRASSER, D. (1981a), “La *décharge*: nouveau pouvoir du Parlement Européen, *op. cit.* *supra* nota 769, p. 112-113 y (1985), “L’exercice par le Parlement Européen de son pouvoir de *décharge* pour les exercices budgétaires 1981, 1982 et 1983 des Communautés Européennes”, R.M.C., 292, 611-644, *praesertim*, pp. 630-631.

comunitarias. Ello, a pesar de que, desde 1975, al Consejo ⁷⁷² se limite a aprobar por mayoría cualificada de sus miembros una recomendación sobre la conveniencia en conceder o no la aprobación de la gestión presupuestaria a la Comisión. Esta recomendación suele ser adoptada apenas un mes antes de la decisión definitiva del Parlamento Europeo.

El protagonismo de la Comisión ⁷⁷³ es mucho más evidente, por ser ésta la institución destinataria de la acción de control. Esta fase del ciclo presupuestario proporciona a la Comisión una oportunidad excepcional para explicar la actividad desarrollada y para poner de relieve sus debilidades cuando los argumentos empleados por los órganos de control interno han resultado poco o nada convincentes para el órgano controlador. Hasta hoy, la Comisión ha manifestado siempre una “gran disponibilidad”, facilitando en esta materia una amplia colaboración desde el punto de vista político y administrativo.

Otra singularidad del equilibrio financiero comunitario de esta fase del ciclo presupuestario obedece al modo en que se organiza el seguimiento del control político realizado el Parlamento Europeo. Como podrá verse, éste se produce institucionalmente a tres niveles: técnico, político y legislativo.

El actual equilibrio de fuerzas institucionales es, en todo caso, el producto de un proceso que se ha ido gestando lentamente. De hecho, el poder de aprobación de la gestión presupuestaria forma parte de una carrera de fondo emprendida por el Parlamento Europeo en los años sesenta. El Parlamento Europeo había tomado conciencia de que obteniendo el poder presupuestario era la manera más segura de dirigirlo.

En el Tratado de París ⁷⁷⁴, no existió nunca un verdadero procedimiento de aprobación de la gestión presupuestaria. Fueron, más tarde, los Tratados de Roma de 1957 los que crearon esta nueva figura, dando sin embargo la hegemonía de esta

⁷⁷² Vide STRASSER, D. (1981a), “La décharge: nouveau pouvoir du Parlement Européen...”, *ibidem*, p. 114 y (1985), “L’exercice par le Parlement Européen de son pouvoir de décharge...”, *ibidem*, pp. 631-632; MARTY-QAUQUIÉ, H. (1988), Les suites du contrôle. II^{ème} partie: le rôle du Conseil. En: Le contrôle externe des finances..., *op. cit. supra* nota 727, pp. 243-266 y CHAUCHAT, M. (1989), “La voie politique nouvelle...”, *op. cit. supra* nota 733, p. 221.

⁷⁷³ Vide STRASSER, D. (1981a), “La décharge: nouveau pouvoir du Parlement Européen...”, *ibidem*, p. 113 y (1985), “L’exercice par le Parlement Européen de son pouvoir de décharge...”, *ibidem*, pp. 632-634 y CHAUCHAT, M. (1989), “La voie politique nouvelle...”, *ibidem*, pp. 220-221.

⁷⁷⁴ Vide el artículo 78 *in fine* del Tratado CECA, tal y como fue redactado en 1951, B.O.E. nº 1, de 1 de enero de 1986, p. 371.

modalidad de control político al Consejo ⁷⁷⁵. La posición de la Asamblea quedó entonces en una situación totalmente marginal ya que ésta se limitaba recibir la consulta del Consejo sin que sus opiniones tuvieran en ningún caso carácter vinculante ⁷⁷⁶.

Con la adopción del Tratado de Luxemburgo de 1970, la situación se transformó: el Parlamento Europeo pasó a compartir este poder de aprobación de la gestión presupuestaria con el Consejo. Según sus artículos 3, 6 y 9 (referidos respectivamente a la CECA, a la Euratom y a la CEE) ⁷⁷⁷, el Consejo y la Asamblea fueron encargados de aprobar la gestión de la Alta Autoridad o de la Comisión, tratándose de la CECA o de la CEE y la CEEA/Euratom, en la ejecución del Presupuesto administrativo o del Presupuesto general respectivamente.

“(...) A tal fin el informe de la Comisión de Control será examinado sucesivamente por el Consejo, que decidirá por mayoría cualificada, y por la Asamblea. La gestión de la Alta Autoridad quedará aprobada sólo después de haberse pronunciado el Consejo y el Asamblea”.

La transferencia total del poder de aprobación de la gestión presupuestaria se produjo sin embargo en 1975, con la adopción del Tratado de Bruselas. De conformidad con sus artículos 9, 17 y 25 (referidos respectivamente a la CECA, a la CEE y a la Euratom) ⁷⁷⁸, la Asamblea, por recomendación del Consejo, decidiendo por mayoría cualificada, fue encargada de aprobar la gestión de la Alta Autoridad en la CECA y de la Comisión en la CEE y en la CEEA/Euratom en la ejecución respectiva del Presupuesto administrativo CECA y del Presupuesto General. A tal fin, los Tratados llamaban a la Asamblea “a examinar, después del Consejo, las cuentas y el estado financiero mencionados en los artículos 78 *quinto* del Tratado

⁷⁷⁵ Vide los artículos 206 del Tratado CEE y el artículo 180 del Tratado CEEA/Euratom, tal y como fueron redactados en 1957, B.O.E. n.º 1, de 1 de enero de 1986, pp. 411 y 469.

Rápidamente, creció el temor en el Parlamento Europeo a los retrasos. Al mismo tiempo surgió la sospecha del Consejo de que el Parlamento decidiera sin esperar la recomendación del Consejo. Los Tratados adolecían de serias lagunas al no prever, por ejemplo, la falta de acuerdo entre el Consejo y el Parlamento Europeo sobre el sentido a dar a la decisión de aprobación de la gestión presupuestaria. Estas fueron algunas de las razones que provocaron que, hasta 1975, el poder de aprobación de la gestión presupuestaria tuviera una operatividad casi exclusivamente teórica.

⁷⁷⁶ Los Tratados de Roma previeron además las mismas modalidades de aprobación de la gestión presupuestaria respecto del Presupuesto general, respecto del FED y respecto del Presupuesto operativo CECA. El Reglamento Financiero de 25 de abril de 1973 aportó sin embargo importantes precisiones al calendario del procedimiento aplicable.

⁷⁷⁷ Vide la redacción de 1970 de los nuevos artículos 78A del Tratado CECA, 206 *ter* del Tratado CEE y 180 *ter* del Tratado CEEA/Euratom, B.O.E. n.º 1, de 1 de enero de 1986, pp. 498, 499 y 501.

⁷⁷⁸ Vide la redacción de 1975 de los artículos 78 del Tratado CECA, 206 *ter* del Tratado CEE y 180 *ter* del Tratado CEEA/Euratom, B.O.E. n.º 1, de 1 de enero de 1986, pp. 505, 508 y 511.

CECA, 205 *bis* del Tratado CEE y 179 *bis* del Tratado CEEA/Euratom, así como el informe anual del Tribunal de Cuentas, acompañado de las instituciones controladas a las observaciones de dicho Tribunal”. Desde entonces, el Reglamento Financiero adoptado el 21 de diciembre de 1977 incluye, en sus artículos 73 a 77 y 83 a 84, un calendario preciso del procedimiento de la aprobación de la gestión presupuestaria ⁷⁷⁹.

En la actualidad, el funcionamiento del procedimiento de aprobación de la gestión presupuestaria está regulado en los Tratados —en los artículos 276 del Tratado CE, 78 *octavo* del Tratado CECA y 180 *ter* del Tratado CEEA/Euratom—, en el Reglamento Financiero —en sus artículos 87 a 89—, y en el RIPE —en sus artículos 93 y 94 y en su anexo V. Aunque en estas disposiciones se alude a determinadas modalidades prácticas que rigen su funcionamiento, su régimen jurídico no aporta sin embargo, ni una clara definición de qué debe entenderse por poder de aprobación de la gestión presupuestaria, ni se concretan las consecuencias jurídicas del procedimiento aplicable. Como es habitual en Derecho Internacional, son aplicables a este caso las palabras de CLÉMENCEAU refiriéndose al Tratado de Versalles de 1919: el procedimiento de aprobación de la gestión presupuestaria “será aquello que quieran Ustedes hacer de él”. Dicho de otro modo, “en el aire” quedaron los efectos jurídicos del eventual rechazo de la aprobación de la gestión presupuestaria y su carácter preceptivo.

2. *El concepto del poder de aprobación de la gestión presupuestaria*

El procedimiento de aprobación de la gestión presupuestaria se aplica tanto al Presupuesto General de la Unión Europea como a las cuentas derivadas del Presupuesto operativo de la CECA, a la actividad financiera del Fondo Europeo de Desarrollo y, a la de algunos organismos descentralizados o satélites de las Comunidades Europeas ⁷⁸⁰.

La decisión de aprobación de la gestión presupuestaria presenta además multitud de facetas indisociables. Según MARTY-QAUQUIÉ ⁷⁸¹, aparte de su *contenido jurídico (a) y político (c)*, son determinantes sus *implicaciones contables*

⁷⁷⁹ Vide J.O.C.E. L 356, 31 décembre 1977.

⁷⁸⁰ Para un examen más en detalle véanse CHAUCHAT, M. (1989), “La voie politique nouvelle...”, *op. cit. supra* nota 733, p. 214-215 y MINGASSON, J.P. (dir.) (1999), Commentaire Mégret. Le Droit de la CE et de l'Union Européenne. Les finances de l'Union Européenne, vol. 11, 2ª edición, Bruselas, ed. Universidad Libre de Bruselas, pp. 395-396.

⁷⁸¹ Vide MARTY-QAUQUIÉ, H. (1988), Le contrôle externe des finances..., *op. cit. supra* nota 727, p.

(b).

a) La faceta jurídica.— La decisión de aprobación de la gestión presupuestaria representa la expresión del último acto del ciclo presupuestario.

En 1975, el Parlamento Europeo, —abrumado por los nuevos poderes recién adquiridos y sin apenas capacidad de reacción—, accedió a examinar únicamente las cuentas del ejercicio que hubieran sido cerradas. Rechazó ejercer su derecho de control financiero de la ejecución sobre toda la actividad comunitaria incluyendo las cuentas presupuestarias y las cuentas extrapresupuestarias. Fue entonces cuando entró en juego el elemento político. Ello permitió poner en funcionamiento un control *a posteriori* con el que el Parlamento podría examinar las cuentas de ejercicios todavía no concluidos. En la actualidad, este poder de control político se limita únicamente a un poder de carácter general sobre los ingresos y sobre los gastos, se incluyan o no en el Presupuesto general, pero que afecta, tanto a la regularidad y a la legalidad de las operaciones financieras, como al examen de la calidad de la gestión realizada.

Desde que fue establecido, el acto de aprobación de la gestión presupuestaria ha estado formado por dos elementos separados: el acto de aprobación de la gestión presupuestaria propiamente dicho, y una resolución, que incluía las observaciones del Parlamento Europeo sobre la gestión realizada por la Comisión ⁷⁸². El primero de estos actos —en forma de decisión— constituía la parte imperativa de acción parlamentaria. Se trataba en definitiva de una Decisión del Parlamento Europeo en sentido estricto, un acto típico de los incluidos en el antiguo artículo 189 del Tratado CE (actual 249), con el que el Parlamento Europeo manifestaba su voluntad soberana derivada de los Tratados. Por su parte, el segundo tipo de acto (la resolución) correspondía al elemento dispositivo. En ella, el Parlamento Europeo se explayaba poniendo de manifiesto su opinión sobre aspectos financieros de carácter específico, y aprovechaba para motivar y explicar el sentido de su acto de aprobación de la gestión presupuestaria. Estos dos textos separados han acabado por ser reunidos en un documento único, que tiene carácter vinculante para su destinataria, la Comisión, y que despliega consecuencias jurídicas.

198.

⁷⁸² V. gr. respecto del ejercicio presupuestario de 1987, pudo verse la decisión del Parlamento Europeo de 13 de abril de 1990 (89/494/CEE, Euratom y CECA) por que se aprobaba la gestión de la Comisión en la ejecución del Presupuesto de las Comunidades Europeas (publicada en el D.O.C.E. L 247, de 23 de agosto de 1989, p. 1) y una Resolución del Parlamento con las observaciones sobre la decisión por que se aprobaba la gestión en la ejecución del Presupuesto de las Comunidades Europeas para el ejercicio 1987 (publicada en el D.O.C.E. C 120, de 16 de mayo de 1989, p. 259 y siguientes).

b) La faceta contable.— El acto parlamentario de aprobación de la gestión presupuestaria determina el cierre del ejercicio presupuestario correspondiente y se establece con carácter definitivo el importe de la gestión financiera del ejercicio en concreto. Como ha señalado MARTY-QAUQUIÉ ⁷⁸³, este acto de aprobación proporciona especialmente los datos que permitirá llevar la contabilidad de las cuentas comunitarias de los años siguientes ⁷⁸⁴.

La importancia de esta faceta contable es determinante porque, incluso en el supuesto de que el Parlamento Europeo decida denegar la gestión presupuestaria, ésta nunca podrá ser indefinida. El cierre de las cuentas es un acto o formalidad ineludible, sin el cual, no puede proseguir la actividad financiera comunitaria. Ello significa que el Parlamento Europeo no puede en ningún caso dejar de determinar la exactitud de las cuentas y adoptar el balance financiero en cada ejercicio presupuestario. En 1984, la Comisión señaló que:

“Sans la décharge, le processus resterait incomplet. Les comptes de l’année ne doivent nécessairement être clôturés, pour assurer la sécurité nécessaire des comptes des années à venir. De même, le solde d’un exercice fait partie des recettes du budget et il doit, à un certain moment, devenir une donnée fixe, pour respecter les règles de l’équilibre entre recettes et dépenses qui est imposé par le Traité. Enfin, les “acteurs” de l’exécution du budget et de l’élaboration des comptes (ordonnateurs, régisseurs d’avances, contrôleurs financiers et comptables), qui exercent des responsabilités importantes liées à l’exécution du budget, ont non seulement des obligations, mais aussi des droits —dont le droit de défense— qui se trouveraient affectés par une absence définitive de décharge” ⁷⁸⁵.

Ese mismo año, en marzo de 1985 después de haber rechazado la aprobación de la gestión del ejercicio de 1982 se adoptó una decisión que resolvió el problema contable ⁷⁸⁶.

⁷⁸³ Vide MARTY-GAUQUIÉ, H. (1988), Le contrôle externe des finances..., *op. cit. supra* nota 727, p. 209.

⁷⁸⁴ Están fundadas las críticas que se han vertido al respecto ya que tiene sólo un año después de que se haya ejecutado el Presupuesto se conoce con exactitud el estado financiero o balance financiero de cada ejercicio presupuestario. Por ello, prácticamente, los datos se divulgan y quedan determinados en junio del ejercicio N+1. De ahí, que la autoridad presupuestaria se haya acostumbrado de introducir pequeños ajustes cuando el Parlamento ejerce el poder de aprobación de la gestión presupuestaria.

⁷⁸⁵ Vide la carta del Director General de Presupuestos de la Comisión al presidente de la Comisión parlamentaria encargada de del Reglamento y de las peticiones de 16 de enero de 1984. Extracto recogido por Vide STRASSER, D. (1985), “L’exercice par le Parlement Européen de son pouvoir de décharge...”, *op. cit. supra* nota 771, p. 616.

⁷⁸⁶ Vide la Résolution du Parlement Européen du 15 mars 1985, sur les comptes des Communautés Européennes pour l’exercice 1982 (adoptée sur la base du rapport BOSERUP), J.O.C.E. C 94, 15 avril 1985, pp. 153 y siguientes.

c) **La faceta política.**— Desde que se concedió el poder de aprobación de la gestión presupuestaria al Parlamento Europeo en 1975, se ha observado un proceso evidente de “politización”. Siguiendo la tradición democrática europea más ortodoxa, se ha visto claramente el modo en que el Parlamento ha utilizado este poder como forma de afirmar su poder frente al Consejo. Ello ha contribuido también a la consolidación del equilibrio institucional comunitario.

Apenas después de 1977, el Parlamento Europeo rechazó por primera vez la gestión presupuestaria realizada por la Comisión. Quedó demostrado cómo el Parlamento Europeo estaba dando preferencia al elemento político de su actuación y estaba olvidando que la esencia y la verdadera naturaleza jurídica del acto de aprobación presupuestario pertenece al ámbito de la técnica presupuestaria.

Para MARTY-GAUQUIÉ ⁷⁸⁷, varios elementos intrínsecos al procedimiento de aprobación de la gestión presupuestaria favorecen esta “politización” del acto de aprobación presupuestaria.

Por un lado, ha influido el desfase temporal existente entre el momento de la ejecución presupuestaria de un ejercicio determinado y la decisión de aprobación de dicha ejecución. Esta ruptura en el tiempo determina que, por cada mandato de cinco años del Colegio de comisarios, la mitad de los actos de aprobación de la ejecución presupuestario pertenecen al colegio anterior. Ello provoca graves problemas de personalización entre los actos de aprobación de la gestión presupuestaria.

Además de este problema de carácter temporal, se plantea la cuestión de la desproporcionada eficacia entre la aprobación de la gestión presupuestaria y la denegación de la misma. Estas dos alternativas, o bien determinan un mero acto administrativo declarativo que se limita a cerrar las cuentas financieras (caso de que se dé aprobación a la gestión realizada), o bien se trata de un arma política de gran contundencia, con importantes repercusiones jurídicas o políticas.

Estas circunstancias explican porqué, en un principio, la denegación de la aprobación de la gestión presupuestaria se contempló como una posibilidad meramente abstracta y nadie imaginara que pudiera llegar a ser utilizada en la práctica. Este hecho determinó que, muy pronto, en su Reglamento Interno, el Parlamento Europeo tuviera que prever una solución intermedia entre la aprobación y la denegación de la gestión del Presupuesto. Fue entonces cuando se

⁷⁸⁷ Vide MARTY-GAUQUIÉ, H. (1988), Le contrôle externe des finances..., *op. cit. supra* nota 727, p. 218-219.

planteó la posibilidad de que el Parlamento Europeo pudiera decidir aplazar el acto de aprobación de la gestión presupuestaria.

3. El procedimiento de aprobación de la gestión del Presupuesto

Los primeros indicios sobre la importancia que podía llegar a tener el poder de aprobación de la gestión presupuestaria aparecieron en 1970, coincidiendo con la solicitud del grupo conservador del Parlamento Europeo para que se constituyera una comisión de verificación de las cuentas inspirada en el “*Committe of Public Account*” de la Cámara de los Comunes. A partir de esta solicitud, se creó un nuevo grupo de trabajo especializado, que en 1976, se convirtió en una sub-comisión dependiente de la Comisión de Presupuestos.

Hoy, sin embargo, desde 1979, existe una Comisión permanente plenamente consolidada ⁷⁸⁸ que lleva a cabo todas las tareas relacionadas con el aprobación de la gestión presupuestaria. La Comisión de Control Presupuestario es la instancia parlamentaria encargada de comprobar que la gestión de gran parte de la actividad financiera se realice conforme a los criterios de eficacia y de regularidad.

A pesar de que su composición ha ido cambiando ⁷⁸⁹, actualmente, la Comisión de Control Presupuestario está compuesta por veintiocho diputados que se eligen atendiendo a la distribución política y nacional del pleno. Su ámbito de actuación tiene un alcance fundamentalmente horizontal; de hecho, abarca prácticamente todas las políticas comunitarias ⁷⁹⁰. Además, esta comisión parlamentaria trabaja en estrecha colaboración con el resto de las comisiones parlamentarias.

Su significación ha crecido paulatinamente hasta el punto de que, hoy,

⁷⁸⁸ Para analizar el origen histórico de la estructura organizativa interna del Parlamento Europeo encargada del control de las cuentas comunitarias véase ISAAC, G. (1977), “La renovation des institutions financières des Communautés Européennes depuis 1970”, R.T.D.E. 736-810 y ANTONA, D. (1998), “Pour une meilleure utilisation des deniers du contribuable européen: la commission du contrôle budgétaire du Parlement Européen”, R.M.C.U.E. 421, 553-555.

⁷⁸⁹ Lejos estamos de la situación inicial en la que predominaba la presencia de alemanes y británicos. Vide STRASSER, D. (1985), “L’exercice par le Parlement Européen de son pouvoir de décharge...”, *op. cit. supra* nota 771, p. 619.

⁷⁹⁰ Durante mucho tiempo, sobre todo durante el período en el que la PAC fue el centro de la actividad comunitaria, la actividad de la Comisión de Control Presupuestario estuvo circunscrita al examen de la regularidad y de la legalidad de estas cuentas. Hoy, años más tarde, el ámbito de actuación se ha extendido de tal manera que abarca cuestiones tan dispares como pueden las cuentas generadas por las dos grandes formas de cooperación intergubernamental: la Política Exterior y de Seguridad Común y la Cooperación Policial y Judicial en materia Penal.

ocupa el tercer lugar del escalafón de entre todas las comisiones parlamentarias permanentes; por detrás de la Comisión de Presupuestos ⁷⁹¹. Está dirigida por un presidente con carisma político considerable. Como dijo en su día STRASSER, la Comisión de Control Presupuestario sigue caracterizándose por ser “(...) un élément particulièrement actif du pouvoir de Parlement dans la recherche d’un meilleur contrôle démocratique des finances (...)”⁷⁹² [communautaires]”. No es pues extraño que la Comisión de Control Presupuestario consuma la mayor parte de su tiempo en el seguimiento del procedimiento de aprobación de la gestión presupuestaria. Es habitual que se utilice este procedimiento para canalizar la voluntad del Parlamento con el propósito de modificar la actitud política de la Comisión en aspectos concretos, sean o no de naturaleza propiamente presupuestaria.

El soporte documental a partir del cual la Comisión de Control Presupuestario (y, en última instancia el Parlamento Europeo) evalúan la gestión presupuestaria efectuada por la Comisión aparecen enumerados en el apartado 1º del artículo 1 del anexo V del RIPE. Son los siguientes:

a) la cuenta de ingresos y gastos, la memoria de la gestión financiera y el balance financiero remitidos por la Comisión;

b) el informe anual y los informes especiales del Tribunal de Cuentas, acompañados por las respuestas de las instituciones;

c) la declaración de garantía relativa a la fiabilidad de las cuentas y la regularidad y legalidad de las operaciones correspondientes presentada por el Tribunal de Cuentas de conformidad con el artículo 248 del Tratado CE ⁷⁹³;

d) la recomendación del Consejo ⁷⁹⁴.

Como señala el apartado 2º del mismo artículo, estos documentos y las observaciones que, —en su caso haya presentado cualquier otra comisión parlamentaria interesada—, se remiten a la Comisión de Control Presupuestario.

⁷⁹¹ Vide el anexo VI de la 14ª versión del RIPE de 2 de agosto de 1999 (D.O.C.E. L 202, de 2 de agosto de 1999, pp. 81 y siguientes).

⁷⁹² Vide STRASSER, D. (1981a), “La décharge: nouveau pouvoir du Parlement Européen...”, *op. cit. supra* nota 769, p. 115.

⁷⁹³ Habida cuenta de que el artículo 1 del anexo V del RIPE lleva incluyendo la Declaración de fiabilidad de las cuentas entre los documentos objeto de examen por la Comisión de Control Presupuestario desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, hay que entender que la nueva redacción del apartado 1º del artículo 276 del Tratado CE (antes 206) incorporada por Amsterdam únicamente se ha limitado a formalizar una práctica jurídica ya existente.

⁷⁹⁴ Esta recomendación suele ir acompañada de las observaciones presentadas en el informe anual y los informes especiales analizadas minuciosamente por el Comité Presupuestario del Consejo.

Esta comisión aprovecha la actividad de control realizada previamente por las demás instituciones comunitarias (en especial del Consejo y del Tribunal de Cuentas) para preparar sus informes y para presentar las propuestas de resolución y decisión oportunas.

En este punto, la Comisión de Control Presupuestario conjuga su simple poder de control de las cuentas con un derecho de información particularmente incisivo. De hecho, si es necesario, la Comisión de Control Presupuestario puede organizar audiencias con los funcionarios de otras instituciones (normalmente de la Comisión y del Tribunal de Cuentas) y de otros órganos comunitarios e, incluso, de las administraciones nacionales.

La Comisión de Control Presupuestario funciona según la técnica habitual de los “informes de iniciativa”, que coordinan distintos relatores. Su trabajo se prolonga durante muchos meses ya que suele empezar en diciembre, cuando el Parlamento Europeo recibe la documentación del Tribunal de Cuentas, y se prolonga hasta enero y marzo, periodo durante el cual, los relatores elaboran los documentos de trabajo que posteriormente se discuten ante el pleno para, de este modo, formar la voluntad soberana del Parlamento.

El acto de aprobación de la gestión presupuestaria no está subordinado a ninguna modalidad específica de voto. Sorprendentemente, se aplica la regla general del artículo 198 del Tratado CE (antes artículo 141), es decir, basta la mayoría absoluta de los votos expresados para que estos documentos puedan ser aprobados por el Parlamento.

En cuanto al plazo máximo aplicable, resulta asimismo chocante que el plazo perentorio que afecta a la decisión parlamentaria de aprobación de la gestión presupuestaria (prevista para el 30 de abril del año ejercicio n+2), no aparezca en los Tratados sino en el artículo 78 del Reglamento Financiero, y desde 1999, también en el artículo 2 del anexo V del RIPE.

En realidad, a pesar de que el artículo 3 del anexo V del RIPE alude a la elaboración de un único informe, el alcance, el grado de tecnicismo de las cuestiones abordadas y el importante volumen de trabajo éstas que generan, han obligado a nombrar cada año dos relatores que se encargan de la coordinación y la dirección de los trabajos que conducen a la elaboración final de dos informes que acaban siendo votados en el pleno. Mientras que el primero de estos informes examina exclusivamente la sección III (Comisión) del Presupuesto, el otro, analiza el resto de las secciones del Presupuesto.

Para clarificar el procedimiento de examen, la nueva redacción de 1999 del

RIPE ha sido alterada. Desde esta fecha se distinguen: las propuestas de la Comisión parlamentaria que presumiblemente decidirán la concesión la aprobación presupuestaria, aquellas que decidirán seguramente el aplazamiento, y aquellas que podrán determinar el rechazo de la gestión presupuestaria. El nuevo artículo 3 del anexo V del RIPE establece que, en todo caso, el informe del Comisión de Control Presupuestario deberá comprender las indicaciones siguientes:

“a) una propuesta de decisión sobre la concesión o denegación de la aprobación de la gestión;

b) una propuesta de decisión en la que se cerrarán las cuentas de gestión de todos los ingresos y los gastos, y del activo y pasivo de la Comunidad;

c) una propuesta de resolución que contenga las observaciones de la decisión de la aprobación de la gestión, junto con una evaluación de la gestión presupuestaria de la Comisión a lo largo del ejercicio financiero y unas observaciones sobre la ejecución del gasto en el futuro:

d) una exposición de motivos”.

El Tratado de Maastricht introdujo una importante novedad en este procedimiento de aprobación de la gestión presupuestaria por cuanto fortaleció el poder de control político del Parlamento Europeo frente a la Comisión. Desde su aprobación, de conformidad con el nuevo párrafo 2º al artículo 206 del Tratado CE (actual artículo 276):

“2. Antes de aprobar la gestión de la Comisión, o con cualquier otra finalidad relacionada con el ejercicio de las atribuciones de ésta en materia de ejecución del Presupuesto, el Parlamento Europeo podrá solicitar explicaciones a la Comisión sobre la ejecución de los gastos o el funcionamiento de los sistemas de fiscalización financiera. La Comisión facilitará al Parlamento Europeo, a instancia de éste, toda la información necesaria.

Al comienzo del último trimestre del año en que se ejecuta el Presupuesto tiene lugar un gran debate anual sobre el ritmo que está llevando de la gestión presupuestaria. Esta discusión general se celebra en torno al mes de octubre del ejercicio n+1. Este debate se está produciendo en el hemiciclo comunitario ininterrumpidamente desde el año 1976, aunque sus manifestaciones materiales en forma de resoluciones sólo aparecen publicadas desde comienzos de los años noventa. Este debate anual, conocido como “procedimiento NOTENBOOM”⁷⁹⁵, constituye una de las primeras manifestaciones del ejercicio de control político del

⁷⁹⁵ Para un examen en profundidad de este procedimiento puede verse la ficha temática sobre asuntos presupuestarios de 8 de diciembre de 1998 nº 8, titulada “Control de la ejecución del Presupuesto en el ejercicio en curso: el procedimiento Notenboom” y preparada por la Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, PE 167.144, 9 páginas.

sobre la gestión presupuestaria realizado por el Parlamento Europeo y determina un intenso intercambio de puntos de vista sobre la ejecución del Presupuesto que ha tenido lugar durante el ejercicio presupuestario en curso ⁷⁹⁶.

Este procedimiento tiende a favorecer la transparencia del proceso presupuestario y a garantizar una mejor utilización de los recursos disponibles. Seguramente constituye una de las modalidades de técnica presupuestaria más depurada, entre otras cosas porque genera una transferencia de créditos global destinada a equilibrar la cuentas del ejercicio en cuestión.

4. *La aprobación de la gestión presupuestaria y sus alternativas*

Ni el aplazamiento, ni la denegación de aprobación de la gestión presupuestaria han sido jamás previstos expresamente en los Tratados, y ello, a pesar de estar implícitos en la misma idea de aprobación de la gestión presupuestaria ⁷⁹⁷. Esta laguna legal provocó divisiones doctrinales y fricciones entre las instituciones comunitarias implicadas en el tema. Los conflictos se agudizaron, debido a la doble naturaleza jurídica del acto de aprobación de la gestión presupuestaria: tan pronto cargado de un fuerte acento político, como cargado de un matiz técnico de carácter presupuestario.

Para entender este problema resulta particularmente ilustrativa la experiencia reciente relacionada con el desarrollo del procedimiento de aprobación de la gestión presupuestario del ejercicio de 1996 que tuvo lugar entre el año 1998 y 1999. Aquellos hechos han proporcionado una nueva percepción del problema. Incluso han dado lugar a una nueva regulación del Reglamento Interno del Parlamento Europeo (RIPE) ⁷⁹⁸.

⁷⁹⁶ Aunque se aplicó por primera vez en 1976, desde entonces ha conocido revisiones sustanciales, la última de las cuales data de 1994. En concreto, se introdujeron importantes mejoras de calendario, reagrupando los informes mensuales de la Comisión en trimestrales para adaptarlos mejor a los procedimientos presupuestarios. Sobre la base de continuos problemas no resueltos por la reforma de 1994, recientemente, en 1998, la Comisión ha presentado algunas propuestas de solución a la Comisión de Control Presupuestario que llevó a la introducción de ciertos cambios en el procedimiento de 1998.

⁷⁹⁷ Estas dos alternativas existen actualmente muy a pesar del silencio del actual artículo 276 del Tratado CE (anterior artículo 206) y de la parquedad del apartado 8 del artículo 272 del Tratado CE. Su regulación sólo está contemplada en el RIPE. Lo normal es que el Parlamento Europeo apruebe la gestión del Presupuesto efectuada por la Comisión por considerar que ésta ha sido económica, regular y eficaz y por entender que el uso de los créditos subyacentes se ha ajustado a los objetivos políticos de la autoridad presupuestaria.

⁷⁹⁸ La novedad más significativa de la 14ª versión del RIPE de agosto de 1999 ha sido la eliminación de la devolución a la Comisión de Control Presupuestario del texto del informe sobre la aprobación de

a) La dimensión teórica

El eje principal de las discusiones se suscitó por la vinculación o no de la negativa del Parlamento Europeo a pronunciarse a favor de la gestión presupuestaria realizada por la Comisión (es decir, la denegación de la ejecución presupuestaria) y la moción de censura ⁷⁹⁹.

Desde el principio, la posición manifestada por la doctrina más cualificada ⁸⁰⁰ —representada por STRASSER ⁸⁰¹— fue sin embargo muy firme. El pronunciamiento sobre la aprobación de la gestión constituía una decisión necesaria para el Parlamento Europeo, sin la cual no podía entenderse que el ciclo presupuestario hubiese concluido. Apoyaba esta argumentación, el contenido de las disposiciones aplicables ya que ni la lectura literal, ni el sentido de los términos contenidos en los Tratados y en el Reglamento Financiero, parecían dar cabida a otras alternativas que no fuera la aprobación de la gestión presupuestaria. Había que entender que si el legislador hubiese deseado arbitrar otra alternativa fuera de la aprobación de la gestión presupuestaria, lo habría previsto expresamente en el texto de los Tratados; se habrían señalado específicamente otras modalidades de acción indicando los motivos que podían dar paso a estas actuaciones.

Además, para el caso en el que el Parlamento Europeo deseara condenar la actuación de la Comisión el artículo 144 del Tratado CEE preveía otro instrumento distinto, perfectamente aplicable: la moción de censura. Este instrumento de

la gestión presupuestaria prevista cuando no se hubiera logrado alcanzar la mayoría necesaria para la aceptación del informe o por haber prosperado una modificación a las cifras contenidas en las propuestas de la decisión de aprobación de la gestión presupuestaria (*vide* el anterior artículo 6 del anexo V del RIPE (D.O.C.E. L 49, de 19 de febrero de 1997, p. 61). De esta forma, se ha querido agilizar y simplificar los trámites procedimentales que acompañan a la decisión de aprobación de la gestión presupuestaria.

⁷⁹⁹ La moción de censura es el más eficaz de los instrumentos de control político en poder del Parlamento. Su funcionamiento está regulada en el actual artículo 201 del Tratado CE y en el artículo 34 del RIPE. Ello se debe, pese a su carácter excepcional, a su capacidad para poner en jaque la gestión de política general de la Comisión, no del Consejo y determinando el cese inmediato de sus miembros. A pesar de que se han llegado a presentar menos de una docena de mociones de censura ante el Parlamento Europeo, ninguna de ellas ha provocado el cese colectivo de ningún colegio de comisarios. Por su efectividad política, la moción de censura podría compararse con los efectos de una “bomba atómica” de carácter político.

⁸⁰⁰ *Vide* MARTY-GAUQUIÉ también ha subrayado el carácter absolutamente independiente y autónomo de ambos instrumentos. *Vide* MARTY-GAUQUIÉ, H. (1988), Le contrôle externe des finances..., *op. cit. supra* nota 727, pp. 202 y siguientes.

⁸⁰¹ *Vide* STRASSER, D. (1981a), “La décharge: nouveau pouvoir du Parlement Européen...”, *op. cit. supra* nota 769, p. 109 y siguientes; (1983a), “La décharge donnée par le Parlement Européen pour les exercices 1979 y 1980”, R.M.C. 265, 124-167; (1985), “L’exercice par le Parlement Européen de son

control político permitía al Parlamento Europeo expresar en cualquier momento su desacuerdo o su descontento por la gestión del Presupuesto llevada a cabo por la Comisión ⁸⁰². Para BAZIADOLY ⁸⁰³, cuatro razones rechazaban la posible identificación entre la figura de la denegación de la aprobación de la gestión presupuestaria y la moción de censura: la independencia de los procedimientos aplicables, la existencia de modalidades de voto diferentes, el desfase temporal aplicable al procedimiento de aprobación de la gestión presupuestaria, y la previsión de consecuencias jurídicas distintas.

Con una interpretación de este tipo, —compartida íntegramente por la Comisión ⁸⁰⁴,— realmente se estaba insistiendo en la esencia técnica de la figura de la aprobación de la gestión presupuestaria, desatendiendo su naturaleza también política. Quería entenderse que solamente, en circunstancias absolutamente excepcionales, cuando el Parlamento Europeo quisiera rechazar la aprobación de la gestión del Presupuesto podría interponer una moción de censura contra la Comisión. Únicamente en esa hipótesis, a la sanción técnica, seguiría una sanción de naturaleza política y se establecería la inequívoca complementariedad de ambos instrumentos jurídicos.

b) La dimensión práctica. Especial referencia a la crisis de 1999

La realidad ha introducido importantes matices y ha superado la descripción legal del procedimiento de aprobación de la gestión presupuestaria. Ha

pouvoir de décharge...”, *op. cit. supra* nota 771, pp. 611 y siguientes.

⁸⁰² Para el Parlamento Europeo, la denegación de la aprobación de la gestión equivale políticamente a una pérdida de la confianza. *Vide* la resolución del Parlamento Europeo de 24 de octubre de 1991 sobre la ampliación de las competencias del Parlamento Europeo en materia de control presupuestario, en el marco de la estrategia del Parlamento ante la Unión Europea (D.O.C.E C 305, de 25 de noviembre de 1991, p. 104) y resolución del Parlamento Europeo de 24 de octubre de 1991 sobre la ampliación de las competencias del Parlamento Europeo en materia de control presupuestario, en el marco de la estrategia del Parlamento ante la Unión Europea (D.O.C.E C 305, de 25 de noviembre de 1991, p. 104).

⁸⁰³ *Vide* BAZIADOLY, S. (1992), “Le refus de la décharge par le Parlement Européen”, R.M.C., 354, p. 65.

⁸⁰⁴ La Comisión considera que “l’octroi de la décharge se place au niveau de l’appréciation de la gestion financière, et elle n’est nullement censée contenir un jugement sur la gestion politique. Les textes ont prévu que la procédure de décharge ne pourra être interrompu que par un ajournement de cette décharge qui doit être motivé: les motifs d’un refus temporaire consisteront normalment dans l’injonction à la Commission de corriger ses comptes lorsque les comptes auront été modifiés, comme demandé, la décharge est accordée”. *Vide* la carta de la Director General de Presupuestos de la Comisión al presidente de la Comisión parlamentaria encargada de del Reglamento y de las peticiones de 16 de enero de 1984. Extracto recogido por STRASSER, D. (1985), “L’exercice par le Parlement Européen de son pouvoir de décharge...”, *op. cit. supra* nota 771, pp. 615-616.

sido fundamentalmente el Reglamento interno del Parlamento Europeo el que ha previsto soluciones escalonadas que evitaran soluciones tan drásticas como es la denegación de la gestión del Presupuesto.

El aplazamiento de la aprobación de la gestión del Presupuesto es una clara muestra de ello, ya que permite al Parlamento posponer su decisión de aprobación de la gestión presupuestaria. De esta manera, se consigue: por un lado, que la Comisión disponga de la oportunidad de proporcionar unas explicaciones más convincentes sobre el sentido de su actuación gestora ⁸⁰⁵, y por el otro lado, se da más tiempo a los órganos del Parlamento para reflexionar sobre la decisión de aprobación de la gestión ⁸⁰⁶.

El gran problema es que, ninguna disposición legal —ni de los Tratados, ni del Reglamento Financiero— indica los motivos que pueden justificar una decisión de este tipo, y ello, a pesar de que el artículo 4 del anexo V del RIPE obliga a la Comisión de Control Presupuestario a motivar su propuesta de aplazamiento de la decisión de aprobación de la gestión presupuestario e incluirla en el orden del día del primer período de sesiones siguiente al de su presentación.

En la actualidad, el aplazamiento de la decisión sobre la gestión presupuestaria se ha convertido en la antesala de todo posible rechazo del Parlamento de la aprobación de la gestión presupuestaria. Es una solución transitoria y graduada que opera a modo de advertencia. Con ella, se trata de evitar llegar a una solución tan desproporcionada como es la denegación de la aprobación de la gestión presupuestaria. Independientemente de cuál sea la consecuencia jurídica a la que se llegue (aplazamiento, aprobación o denegación), “el procedimiento de aprobación de la gestión presupuestaria se ha convertido [además] en la ocasión más, propicia para un gran debate político con la Comisión” ⁸⁰⁷. Se trata además de una potente arma política; un excelente instrumento parlamentario con el que el Parlamento Europeo trata de imponer a la Comisión

⁸⁰⁵ Puede ocurrir que la Comisión de Control Presupuestario haya hallado disfuncionalidades o elementos dudosos en la gestión, en cierto modo enmendables. Así ocurrió, por ejemplo, con el ejercicio presupuestario de 1991, cuando el Parlamento Europeo trató de presionar sobre la Comisión para que cambiara ciertos aspectos de gestión relacionados con la compra de unos edificios pertenecientes a la CECA. Más recientemente, esta situación se ha reproducido con la aprobación de la gestión presupuestaria de 1996. V. gr. la Resolución del Parlamento Europeo destinada a informar al Comité Económico y Social sobre los motivos por los que se aplaza la decisión de aprobación de la gestión en la ejecución del Presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 1996, D.O.C.E. L 308, de 18 de noviembre de 1998, pp. 41.

⁸⁰⁶ El Parlamento Europeo ha necesitado más tiempo para el examen de los documentos con la aprobación de la gestión respecto de los ejercicios presupuestarios de 1977, 1980 y 1985.

determinadas condiciones políticas ⁸⁰⁸.

La posible confusión entre la finalidad específica del acto de aprobación de la gestión presupuestaria y la finalidad de la moción de censura plantea dificultades especialmente cuando la primera de ellas es utilizada por el Parlamento Europeo para efectuar una condena general a la actuación de la Comisión. En esta hipótesis, el procedimiento de aprobación de la gestión presupuestaria se desnaturaliza, pierde su naturaleza auténticamente presupuestaria. Se transforma entonces en un instrumento parlamentario con el que juzgar la manera en que la Comisión ha gestionado los asuntos, sin importar realmente si éstos son estrictamente financieros o presupuestarios.

La denegación a la gestión presupuestaria realizada por la Comisión se ha producido en escasas ocasiones: el 14 de noviembre de 1984 ⁸⁰⁹ en relación con el ejercicio presupuestario de 1982 ⁸¹⁰ y en diciembre de 1998 en relación con el Presupuesto del ejercicio de 1996.

Sin perjuicio de que la Comisión de Control Presupuestario había sugerido el aplazamiento de la gestión presupuestaria del ejercicio de 1982, en marzo de 1984 ⁸¹¹ ya se vio que el Parlamento Europeo iba a pronunciarse a favor del rechazo de la gestión presupuestaria hecha por la Comisión. En aquella ocasión, el tema principal de la discusión tuvo un trasfondo eminentemente político. En aquella

⁸⁰⁷ Vide BAZIADOLY, S. (1992), "Le refus de la décharge...", *op. cit. supra* nota 803, p.66.

⁸⁰⁸ Según BAZIADOLY, "il n'y a pas de véritable dialogue entre les deux institutions parce que le Conseil ne participe pas aux débats sur la décharge, sauf pour présenter brièvement le contenu de sa recommandation". Vide BAZIADOLY, S. (1992), "Le refus de la décharge...", *ibidem*, p. 67.

⁸⁰⁹ El Parlamento justificó su acción alegando que "les réponses écrites fournies par la Commission à ces problèmes fondamentaux ne répondent pas d'une manière appropriée à la grave préoccupation du Parlement et que, notamment, la Commission ne présente aucune proposition susceptible de remédier rapidement et efficacement à cet état de fait". Vide la decisión del 14 novembre 1984, portant refus de la décharge à la Commission des Communautés Européennes pour l'exercice 1982, conformément aux dispositions inscrites à l'article 5 de l'annexe V du Règlement du Parlement Européen (adoptée sur la base du rapport BOSERUP), J.O.C.E. C 337, 17 décembre 1984, p. 23 y siguientes.

⁸¹⁰ Vide en detalle STRASSER (1985), "L'exercice par le Parlement Européen de son pouvoir de décharge...", *op. cit. supra* nota 771, p. 623-628; CHAUCHAT, M. (1989), "La voie politique nouvelle...", *op. cit. supra* nota 733, pp. 238-240 y Vide FERNANDEZ DE LANDA MONTROYA, M.J. (1996), El control interinstitucional en la Unión Europea, Vitoria/Gasteiz, ed. Ararteko, pp. 163 y siguientes.

⁸¹¹ Vide la Résolution du Parlement Européen du 10 avril 1984, adoptée conformément aux dispositions de l'article 85 du Règlement Financier informant la Commission des motifs pour lesquels l'octroi de la décharge pour l'exécution du budget des Communautés Européennes pour l'exercice 1982 a du être différé, (adoptée sur la base du rapport BOSERUP), J.O.C.E. C 127, 14 mai 1984, pp. 36 y

ocasión, el Parlamento Europeo se planteó rechazar la gestión presupuestaria para mostrar su oposición a la Comisión hubiese dejado condicionar sus propuestas normativas por los intereses nacionales impulsados por el Consejo. El Parlamento Europeo se resistió a ver cómo la Comisión abandonaba su auténtica función motriz de la Unión Europea, especialmente porque ello debilitaba enormemente la posición jurídica y efectiva del propio Parlamento. El conflicto se fue recrudeciendo hasta que, el 14 de noviembre de 1984, el pleno del Parlamento decidió rechazar la gestión presupuestaria del ejercicio 1982 ⁸¹². En esta primera experiencia del rechazo de la gestión presupuestaria, el Parlamento Europeo no interpuso ninguna moción de censura contra la Comisión ⁸¹³.

Esta primera denegación de la aprobación de la gestión presupuestaria fue, en todo caso, un hecho insólito y sin precedentes: un acontecimiento político de gran envergadura que desplegaban consecuencias jurídicas muy graves ⁸¹⁴. En el plano contable, el rechazo significaba que las cuentas del ejercicio 1982 no habían sido cerradas, y desde un punto de vista estrictamente administrativo, —a falta de este acto de cierre de las cuentas—, los agentes responsables de la gestión no podían considerarse liberados de su gestión. La contundente reacción parlamentaria exigía nuevos ajustes que sólo pudieron producirse en marzo de 1985. Fue entonces cuando se logró resolver el problema contable ⁸¹⁵. Antes, se produjeron no pocas discusiones que enfrentaban las cuestiones políticas a las técnicas.

El segundo rechazo de la gestión presupuestaria se produjo en abril de 1987

siguientes.

⁸¹² Frente a 221 eurodiputados que se manifestaron por la denegación de la aprobación de la gestión presupuestaria, 100 expresaron su disconformidad y 35 se abstuvieron. La razón de fondo de la crítica expresada era la intransigencia respecto de los reembolsos hechos por la Comisión en favor del Estado británico (asunto sobre la “*Milk Marketing Boards*”), sobre todo después del bloqueo del Parlamento Europeo de las discusiones de un Presupuesto Suplementario. La Comisión había actuado, ignorando la opinión contraria de su interventor a destinar 850 millones de ecus para los británicos. Con esta actitud, la Comisión había “privé le Parlement de ses pouvoirs budgétaires en ne lui donnant pas accès aux informations de ce dossier qu’il s’était pourtant engagé à communiquer”. *Vide* el texto citado por BAZIADOLY (*op. cit. supra* nota 803, p.70) del Bol.CE 11 1984, punto 2.4.12.

⁸¹³ Entre otras razones porque la Comisión THORN se encontraba a final de su mandato de gestión. Ello no evitó que la moción de censura se presentara. En concreto, se hizo un llamamiento a los miembros de la Comisión a quienes se podía imputar políticamente la responsabilidad de la denegación. Éstos debían extraer sus propias conclusiones.

⁸¹⁴ *Vide* STRASSER, D. (1985), “L’exercice par le Parlement Européen de son pouvoir de décharge...”, *op. cit. supra* nota 771, p. 627.

⁸¹⁵ Finalmente, se corrigieron y revisaron las cifras contables de los créditos más controvertidos: los consignados en el “FEOGA-Garantía”. *Vide* la Résolution du Parlement Européen du 15 mars 1985, *op. cit. supra* nota 786, J.O.C.E. C 94, 15 avril 1985, pp. 153 y siguientes.

⁸¹⁶ por la ejecución del ejercicio de 1985 ⁸¹⁷. Esta vez, se logró frenar la situación gracias a que se pudo llegar a una solución de compromiso en enero de 1988 ⁸¹⁸. En todo caso, se demostró, una vez más, el alcance y la eficacia del poder de aprobación de la gestión presupuestario en manos del Parlamento Europeo. El Parlamento Europeo no pudo sin embargo hacer valer esta capacidad presupuestaria para frente a un Consejo que, en esos momentos, estaba impulsando una política agrícola bastante incoherente.

De nuevo y por tercera, el Parlamento Europeo rechazó en 1998 la gestión del Presupuesto de 1996 realizada por la Comisión. Este hecho abrió una crisis política sin precedentes ya que, por primera vez en la historia de la integración europea, de forma indirecta, la Comisión presidida por el luxemburgués Jacques SANTER ⁸¹⁹ decidió, tres meses más tarde, dimitir en bloque. Aunque el pleno del Parlamento Europeo había decidido el 31 de marzo de 1998 ⁸²⁰ aplazar el acto de aprobación de la gestión presupuestaria, en enero de 1999 ⁸²¹, el Parlamento Europeo denegó la aprobación de la gestión de 1996 y se presentaron dos mociones de censura contra la Comisión ⁸²². El Parlamento Europeo no se habían convencido en absoluto con las explicaciones dadas por la Comisión sobre el modo en que ésta había llevado a cabo la gestión del ejercicio presupuestario de 1996. El Parlamento Europeo quiso reprochar a la Comisión la falta de seguimiento de sus

⁸¹⁶ Vide los comentarios en CHAUCHAT, M. (1989), "La voie politique nouvelle...", *op. cit. supra* nota 733, pp. 240-241.

⁸¹⁷ Vide la Résolution du Parlement Européen du 7 avril 1987, adoptée conformément à l'article 85 du Règlement Financier visant à informer la Commission des motifs pour lesquels la décharge ne peut actuellement pas lui être donnée pour l'exécution du budget de l'exercice 1985 (adoptée sur la base du rapport HOFF), J.O.C.E. C 125, 11 mai 1987, pp. 45 y siguientes.

⁸¹⁸ Vide la Résolution du Parlement Européen du 19 janvier 1987 sur l'accomplissement para la Commission des obligations qui lui ont été imposées para la Résolution du Parlement du 7 avril 1987 reportant la décharge pour l'exécution du budget de l'exercice 1985 (adoptée sur la base du rapport HOFF), J.O.C.E. L 49, 22 février 1988, p. 27 y siguientes.

⁸¹⁹ Vide ENSKOG, D. (1999), "Censure de la commission: une première étape?", R.M.C.U.E. 426, 149-151.

⁸²⁰ Vide la resolución del Parlamento Europeo, de 31 de marzo de 1998, destinada a informar a la Comisión sobre los motivos por los que no se le puede conceder actualmente la aprobación de la gestión en la ejecución del Presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 1996, D.O.C.E. C 138, de 4 de mayo de 1998, pp. 43 y siguientes.

⁸²¹ Vide el debate sobre la aprobación de la gestión de 1996, debates del Parlamento Europeo (acta literal de las sesiones), período de sesión 1998/99, sesión n° 4/530 de 15 de diciembre de 1998, pp. 38-53.

⁸²² La primera moción de censura fue depositada en diciembre de 1998 por los socialista encabezados por la diputada P. GREEN y 70 de varios grupos políticos como una cuestión de confianza. La segunda fue auspiciada por el Sr. FABRÉ-AUBRESPY del grupo EDN y otros 28

recomendaciones presentadas en mismo día en que en había decidido el aplazamiento de la gestión de 1996 ⁸²³. Estas recomendaciones aludían: al control informatizado del despacho de mercancías ⁸²⁴, a las medidas adoptadas por la Comisión a raíz de la crisis de la encefalopatía espongiforme bovina (más conocida como enfermedad de las “vacas locas”) ⁸²⁵, a la falta de responsabilidad democrática en la lucha contra el fraude dentro y fuera de las instituciones, a la falta de coherencia y de buena gestión de los gastos generados por los grandes programas de política exterior, a la escasa precisión en la información sobre los resultados de las medidas establecidas a favor de las pequeñas y medianas empresas (PYMES), y a los problemas vinculados a la gestión del personal.

Aunque la Comisión de Control Presupuestario —respalda por una mayoría muy ajustada (14 votos contra 13)— estaba dispuesta a aprobar la gestión realizada por la Comisión, no ocurrió lo mismo con el pleno. Frente a 225 votos en contra, 270 eurodiputados se manifestaron en favor del rechazo de la gestión realizada por la Comisión.

Por falta de legislación aplicable sobre a las consecuencias jurídicas del rechazo de la gestión, se convirtió inmediatamente esta denegación de la gestión presupuestaria en una cuestión de confianza política del Parlamento Europeo frente a la Comisión. De hecho, el 11 de enero de 1999 se discutieron dos mociones de censura con finalidades contrapuestas. Una de estas mociones fue retirada. La otra se votó el 14 de enero de 1999 junto con el acto de aprobación: el resultado fue desfavorable ⁸²⁶. La moción de censura no prosperó; sobre un total de 552 votos expresados, 232 se pronunciaron a favor de condenar a la Comisión y obligarla a dimitir, 293 respaldaron la gestión de la Comisión y 27 diputados se abstuvieron.

Este resultado favorable para la Comisión fue sin embargo condicionado a que aceptara la constitución de un Comité de Expertos Independientes ⁸²⁷, que debía “examinar la forma en que la Comisión detecta y trata el fraude, la mala

firmantes.

⁸²³ *Vide* la resolución del Parlamento Europeo, de 31 de marzo de 1998, *ibídem*.

⁸²⁴ Este problema había sido denunciado por el Tribunal de Cuentas en su informe especial n° 13/98 del Tribunal de Cuentas sobre la fiscalización del empleo de técnicas de análisis de riesgos en el control aduanero y en el despacho de mercancías, acompañado de las respuestas de la Comisión, (D.O.C.E. C 375, de 3 de diciembre de 1998, pp. 3-16).

⁸²⁵ *Vide* BLANQUET, M. (1998), “Le contrôle parlementaire européen sur la crise de la *vache folle*”, *R.M.C.U.E.*, 420, 457-470.

⁸²⁶ La otra había sido retirada.

⁸²⁷ *Vide* la resolución del Parlamento Europeo, de 14 de enero de 1999, sobre la mejora de la gestión

gestión y el nepotismo, incluida la revisión fundamental de las prácticas de la Comisión en la adjudicación de todos los contratos financieros” y presentar para el 15 de marzo de ese año un informe que “esclarec[iese] totalmente los supuestos de fraude”. En espera al resultado de este comité que pudiera demostrar la existencia de responsabilidades a cualquier nivel, la Comisión se comprometió a adoptar las medidas necesarias.

En su resolución de 14 de enero ⁸²⁸, el Parlamento Europeo propuso serias y concretas propuestas legislativas instando a la Comisión a que:

“le present[as]e un conjunto de propuestas pormenorizadas, incluido el mecanismo mediante el que se garantizará la participación activa del Parlamento, incluido el calendario concreto para:

— poner en práctica la propuesta del Presidente del Consejo Europeo de que se establezca un grupo al más alto nivel de representantes del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión para que examine y aprueben propuestas para la creación de una nueva agencia de lucha contra el fraude que desarrolle sus actividades independientemente del control político de la Comisión;

— publicar el texto completo de la declaración de intereses de todos los comisarios inmediatamente, (...);

— transmitir al Parlamento los tres códigos de conducta relativos al trabajo de los Comisarios, las relaciones entre los Comisarios, sus oficinas y los servicios y los principios aplicables a los funcionarios, (...);

— establecer un acuerdo oficial sobre los procedimientos confidenciales (...) para facilitar el derecho del Parlamento a recibir toda la información necesaria de la Comisión con miras al procedimiento de aprobación de la gestión (...);

— reformar el Estatuto de los funcionarios para asegurar una acción disciplinaria rápida y adecuada (...) cuando se demuestre la existencia de fraude o de negligencia grave en el desempeño de las funciones que lleve a la mala gestión”.

Aunque el Comité de Expertos Independientes no constataron la existencia casos de fraudes o de enriquecimiento personal imputables a ningún comisario individualmente, su informe final sí que criticó duramente la gestión de la Comisión ⁸²⁹. Esta situación llevó, la misma noche del 15 de marzo en que fueron los resultados del infame, por primera vez en la historia de la Organización, a la dimisión en bloque del Colegio de Comisarios. Más tarde, el 24 de marzo,

financiera de la Comisión (D.O.C.E. C 104, de 14 de abril de 1999, pp. 106-107).

⁸²⁸ Vide la resolución del Parlamento Europeo, de 14 de enero de 1999, *ibídem*, p. 107.

⁸²⁹ Vide el primer informe, de 15 de marzo de 1999, elaborado por el Comité de Expertos Independientes formado por A. MIDDELHOEK, I.B. AHLENIUS, J.A. CARRILLO SALCEDO, P. LELONG y W. VAN GERVEN, titulado “alegaciones de fraude, mala gestión y nepotismo en la Comisión Europea”, (<http://www2.europarl.eu.int/experts/es/default.htm>), 148 páginas.

coincidiendo con el primer intento de negociación de la Agenda 2000, el Consejo Europeo reunido en Berlín nombró a Romano PRODI candidato propuesto al puesto de presidente de una nueva Comisión “nueva, fuerte, responsable en el ámbito político y eficaz”.

Esta crisis institucional ha demostrado la óptima capacidad del procedimiento de aprobación de la gestión presupuestaria para que el Parlamento Europeo pueda presionar eficazmente al ejecutivo comunitario. Esta presión política está permitiendo al Parlamento Europeo impulsar la acción legislativa de la Unión Europea. Hoy, más que nunca, son ciertas las palabras del comisario de Presupuesto, el Sr. TUGENDHAT expresadas en 1980 ⁸³⁰:

“(...) le budget est un document politique qui, non seulement reflète l'état des dépenses vis à vis des programmes existants, mais constitue aussi, au moment où il est adopté par le Parlement, l'expression même de certaines intentions en ce qui concerne la politique à adopter pour l'exercice suivant (...)”.

Estos hechos de 1998 y 1999 confirman asimismo la opinión de FERNÁNDEZ DE LANDA: el procedimiento que debe llevar a la decisión de aprobación de la gestión presupuestaria, —un acto eminente de naturaleza política— ya no trata tanto de censurar o conminar la labor de la Comisión (esencia de la moción de censura) sino que trata de influir en la acción futura de ésta. Esto significa que el procedimiento de aprobación de la gestión presupuestaria y la moción de censura siguen siendo dos figuras independientes pero, cuya acción conjunta añade un *plus* sancionador ⁸³¹. El procedimiento de aprobación de la gestión presupuestaria se ha convertido pues en una especie de “derecho de iniciativa legislativa por la vía presupuestaria” que ejerce el Parlamento sobre la base de sus competencias presupuestarias y de las competencias de control de la ejecución del Presupuesto. El rechazo del descargo en el seno de la Comunidad no implica la aceptación por parte de la Asamblea de una moción de censura frente a la Comisión ⁸³².

⁸³⁰ Vide el texto recogido por STRASSER, D. (1981a), “La décharge: nouveau pouvoir du Parlement Européen, *op. cit. supra* nota 769, p. 120.

⁸³¹ En principio, el procedimiento de aprobación de la gestión presupuestaria carece de valor sancionatorio desde el punto de vista jurídico. De hecho no se prevé en los Tratados consecuencias inmediatas a la negativa parlamentaria de aprobación de la gestión presupuestaria. Tan sólo cabría considerar un valor sancionatorio desde el punto de vista político. Los primeros en ahondar en este carácter sancionatorio del procedimiento de aprobación de la gestión presupuestaria fueron BIEBER y HAAG. Vide BIEBER R.; HAAG, M. (1994), “Le Parlement Européen, attributions”, Juris-classeurs Europe, fascicule 161-11-2, p. 8.

⁸³² Vide FERNANDEZ DE LANDA MONTROYA, M.J. (1996), El control interinstitucional..., *op. cit. supra* nota 810, pp. 159 y siguientes, *praesertim* pp. 160-161.

5. *El seguimiento de la decisión de aprobación de la gestión presupuestaria*

En la medida en que la Comisión es la responsable de la ejecución del Presupuesto, le corresponde coordinar la acción de las distintas instituciones y órganos comunitarios dotados de autonomía financiera y asegurar la correcta ejecución presupuestaria. Por consiguiente, la Comisión tiene el deber de reaccionar a la decisión del Parlamento Europeo sobre la aprobación de la gestión presupuestaria. Ésta dispone en todo caso de una gran libertad de movimientos a la hora de reaccionar a la acción parlamentaria que se materializa a través de la emisión de informes. La singular importancia que poseen los aspectos contables de la acción parlamentaria de aprobación presupuestaria explican porqué, en el anexo de estos informes, aparecen siempre las nuevas cuentas de gestión del ejercicio para el que ya ha concluido el ciclo presupuestario. En estos informes, la Comisión indica el tipo de medidas que han sido adoptadas para dar cumplimiento a la decisión de aprobación presupuestaria del Parlamento Europeo.

Según MARTY-GAUQUIE ⁸³³, el seguimiento que debe darse a la decisión de aprobación de la gestión presupuestaria se desarrolla a tres niveles distintos repartidos entre diferentes instituciones comunitarias: una reacción de tipo político; otra, de carácter técnico y; una tercera, de carácter legislativo.

A partir de la decisión de aprobación de 1984, algunos vieron en el uso que ha hecho el Parlamento Europeo de su poder de aprobación de la gestión presupuestaria un importante poder de impulso legislativo. Hoy, más que nunca esta idea tiene plena vigencia: si se tienen en cuenta los hechos que acompañaron a la aprobación de la gestión del Presupuesto de 1996 entre los meses de marzo de los años 1998 y 1999. Hasta la fecha, aquella denegación parlamentaria, aparte de precipitar la renuncia colectiva de su cargo al Colegio de comisarios presidido por SANTER en marzo de 1999, ya ha determinado una profunda y seria reestructuración del funcionamiento de la Comisión ⁸³⁴.

⁸³³ Vide MARTY-GAUQUIÉ, H. (1988), *Le contrôle externe des finances...*, op. cit. supra nota 727, pp. 189-190.

⁸³⁴ La base documental de todo este proceso de reforma puede encontrarse en el segundo informe, presentado a la opinión pública el 10 de septiembre de 1999, por un Comité de Expertos Independientes formado por A. MIDDELHOEK, I.B. AHLENIUS, P. TIZZANO y W. VAN GERVEN. Este segundo informe se titula “la reforma de la Comisión. Análisis de las prácticas actuales y propuestas para hacer frente a la mala administración, las irregularidades y el fraude” (<http://www.europarl.eu.int/experts/es/default.htm>), 285 páginas.

Desde un punto de vista normativo, además se está dando cada vez más importancia al seguimiento del control político de las cuentas que realiza el Parlamento Europeo. En 1992, el Tratado de Maastricht introdujo dos importantes innovaciones: incorporó un nuevo 3^{er} apartado a los artículos de los Tratados dedicados específicamente al procedimiento de aprobación de la gestión presupuestaria ⁸³⁵. El actual artículo 276 del Tratado CE (anterior artículo 206) señala, en su apartado 3^o, que:

“3. La Comisión hará todo lo necesario para dar efecto a las observaciones que acompañen a las decisiones de aprobación de la gestión y a las demás observaciones del Parlamento Europeo relativas a la ejecución de los gastos, así como a los comentarios que acompañen a las recomendaciones de aprobación adoptadas por el Consejo.

A instancias del Parlamento Europeo o del Consejo, la Comisión informará acerca de las medidas adoptadas como consecuencia de dichas observaciones y comentarios, y en particular, acerca de las instrucciones impartidas a los servicios encargados de la ejecución del Presupuesto. Dichos informes se enviarán también al Tribunal de Cuentas”.

Esta idea del Tratado ha sido subrayada y fortalecida por el nuevo apartado 3 del artículo 7 del anexo V del RIPE, que todavía no ha sido utilizado hasta. Esta disposición introduce una nueva acción jurisdiccional para el Parlamento Europeo con la que perseguir los incumplimientos en materia presupuestaria. Según este artículo:

“3. El presidente, que actúa en nombre del Parlamento, sobre la base de un informe de la Comisión competente para el control presupuestario, podrá, de conformidad con el artículo 232 del Tratado CE [anterior artículo 175], interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia contra la institución de que se trate por incumplimiento de las obligaciones derivadas de las observaciones que acompañan la decisión de aprobación de la gestión o las demás resoluciones relativas a la ejecución de los gastos”.

La amenaza del uso de este procedimiento legal puede resultar determinante y obligar a los órganos de gestión modificar su conducta. Puede llegar a inducir a los gestores para que acomoden su actuación al contenido de las recomendaciones de carácter financiero que emanan tanto del Tribunal de Cuentas, como del Parlamento Europeo y del propio Consejo. Y ello, a pesar de que estos actos de Parlamento, del Tribunal de Cuentas y del Consejo no tienen en principio carácter vinculante.

La nueva vía abierta por el RIPE supone en todo caso un importante espaldarazo y una mayor garantía de la eficacia de la acción de control político de

⁸³⁵ Vide el anterior artículo 206 del Tratado CE y actual artículo 276.

las finanzas comunitarias. En cierto modo, puede entenderse que la amenaza de un recurso jurisdiccional dotado de una base jurídica específica constituye un poder de coacción notable. Tan sólo habría de lamentarse de que el Tribunal de Cuentas sea solamente informado de las medidas de seguimiento a la decisión de aprobación presupuestaria. Quizás los redactores de los Tratados, de la Unión Europea o de Amsterdam, debería de haber aprovechado la ocasión para mejorar la posición del Tribunal de Cuentas en esta fase procedimental. De esta manera, se hubiese podido también neutralizar la falta de poder sancionador del propio Tribunal de Cuentas.

C A P Í T U L O 4 :
EL EJERCICIO DEL PODER
PRESUPUESTARIO POR EL PARLAMENTO
EUROPEO. DESARROLLOS RECIENTES Y
PERSPECTIVAS DE FUTURO

Desde que el Parlamento Europeo dispone de unos poderes presupuestarios efectivos, ha podido disfrutarlos y ejercitarlos, en mayor o menor medida, dependiendo de factores variados y cambiantes. Estas mutaciones han afectado especialmente al Parlamento Europeo porque, como dijo en su día CONSTANTINESCO ⁸³⁶, éste y el Tribunal de Justicia son las instituciones más dinámicas de la conformación democrática comunitaria.

En el afán por ejercitar plenamente todos sus poderes, indudablemente el presupuestario ha sido el más efectivo de todos. Sobre este hecho han influido seguramente elementos propios de la técnica presupuestaria; sin embargo, en muchas más ocasiones, también han contribuido situaciones no estrictamente presupuestarias, a menudo mucho más influyentes.

⁸³⁶ *Vide* CONSTANTINESCO, L.G. (1981), "Rapport général". En: R. Kovar (ed.), Les Institutions de la Communauté au seuil des années 1980. À la recherche de nouveaux équilibres (semaine de Bruges), Brujas, ed. De Tempel, pp. 20-50.

I. LOS FACTORES QUE HAN FAVORECIDO EL EJERCICIO DEL PODER PRESUPUESTARIO DEL PARLAMENTO EUROPEO

A. Las mejoras cualitativas

1. *El aumento del poder de decisión del Parlamento Europeo*

Uno de factores que han permitido al Parlamento intensificar y mejorar significativamente la eficacia de su poder presupuestario ha sido la progresiva consolidación de su posición en el terreno normativo. El paralelismo existente entre estos dos poderes (normativo y presupuestario) fue tan evidente en el pasado, cuando se reconoció potestad financiera al Parlamento Europeo en los años sesenta y setenta, como lo es hoy, —a finales de los años noventa—, con un Parlamento que goza de facultades mucho más efectivas en la adopción de las decisiones comunitarias.

En sus inicios, al carecer de capacidad legislativa, el Parlamento Europeo quiso denunciar su incapacidad para controlar los gastos sobre los que decidía. Tal y como se puso de relieve en los debates parlamentarios del informe FURLER en 1969 ⁸³⁷, coincidiendo con el período en que se prepararon las reformas presupuestarias de los años setenta, se pensaba que,

“(...) le pouvoir budgétaire d’une assemblée est illusoire s’il ne s’exprime pour son pouvoir, plus exactement par sa capacité d’insérer ses décisions dans une politique budgétaire d’ensemble”.

Por estos motivos, el Parlamento Europeo llegó incluso a presentar en 1972 la primera moción de censura de la historia de las Comunidades ⁸³⁸. Aunque no llegó a prosperar, esta moción de censura determinó que las reclamaciones del Parlamento Europeo por un mayor fortalecimiento de sus poderes pudiera llegar ser satisfechas parcialmente en 1975 con la adopción del Tratado de Bruselas.

⁸³⁷ *Vide* el debate sobre la extensión de los poderes del Parlamento Europeo, celebrado a partir de la presentación del informe FURLER, Débats du Parlement Européen (compte rendu in extenso des séances), session 1969/70, séance n° 117 du 7 octobre 1969, p. 46.

⁸³⁸ El Parlamento Europeo presentó esta moción de censura ante el incumplimiento por parte de la Comisión del compromiso asumido en el informe VEDEL de establecer una relación entre los poderes presupuestarios y normativo. En este informe VEDEL (Bull.CE 4 1972, pp. 23-85), la Comisión había pedido un estudio sobre esta cuestión a un grupo de expertos creado *ad hoc*. *Vide* el debate sobre la presentación de una moción de censura contra la Comisión depositada el 16 de noviembre de 1972 por G. SPÉNALE, Débats du Parlement Européen (compte rendu in extenso des séances), session 1971/72, séance n° 156 du 11 et 12 décembre 1972, pp. 7-16 y 51.

Ese mismo año, en 1975, se adoptó una Declaración común que puso en marcha un nuevo *procedimiento de concertación* al margen de los Tratados ⁸³⁹. Este procedimiento constituyó el primer intento de conciliación entre el poder presupuestario y el poder normativo. De él, merece destacarse su originalidad y el trato de favor que dispensó al Parlamento ya que le permitió acceder por primera vez a la formación de las decisiones comunitarias con “importantes implicaciones financieras”. Era también la primera vez que una reforma institucional favorecía la adopción de decisiones compartidas entre el Consejo y el Parlamento Europeo. Aunque en el pasado, este procedimiento de concertación permitió poner las bases para el entendimiento del Parlamento Europeo y del Consejo tanto en el ámbito normativo como presupuestario, en la actualidad, sólo queda de él una escasa y reducida validez ⁸⁴⁰.

Parte de la paz con la que el Parlamento Europeo ejerce hoy su poder presupuestario se debe a su capacidad para influir en la adopción de decisiones comunitarias. En la experiencia práctica, con frecuencia, el Parlamento Europeo ha utilizado sus poderes presupuestarios para incrementar su influencia frente a un Consejo que ha ejercido con plena libertad el poder de decisión y ante el cual apenas tenía autoridad ⁸⁴¹. Sin embargo, las tres últimas reformas de los Tratados

⁸³⁹ Vide la Declaración del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, de 4 de marzo de 1975, relativa al establecimiento de un procedimiento de concertación, (J.O.C.E. C 89, 22 abril 1975) y el debate parlamentario suscitado al respecto. Este debate fue celebrado a partir de la presentación del informe SPÉNALE. (vide *Débats du Parlement Européen (compte rendu in extenso des séances), session 1974/75, séance n° 186 du 19 février 1975*, pp. 143-150).

⁸⁴⁰ Como ha señalado A. MANGAS, “este procedimiento se inscribe en el llamado “triálogo” institucional en los años setenta; [y] ha perdido mucho interés desde que se instauró el procedimiento de codecisión”, puesto que, como veremos, este procedimiento además se emplea para adoptar ciertas medidas comunitarias, tales como es la modificación del Reglamento Financiero. Vide MANGAS MARTÍN, A. (1999), “El Parlamento Europeo”. En: A. Mangas Martín.; D.J. Liñan Noguera, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 2ª edición, Madrid, ed. Mc-Graw-Hill, p. 88.

Este procedimiento de concertación que jamás ha sido contemplado en los Tratados de forma expresa, se utiliza prácticamente sólo cuando se revisa el Reglamento Financiero. Recientemente, también fue empleado en la adoptar del Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999 que contiene las últimas Perspectivas Financieras. Según este mismo Acuerdo Interinstitucional, también podría servir para introducir una referencia financiera a los actos legislativos relativos a programas plurianuales no sujetos al procedimiento de codecisión. Vide el párrafo 3º del apartado 34 del Acuerdo Interinstitucional, de 6 de mayo de 1999, sobre la disciplina del Presupuesto y la mejora del procedimiento presupuestario (D.O.C.E. C 172, de 18 de junio de 1999, p. 7).

Los propios redactores del Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999 han incluido una Declaración expresa confirmando la vigencia del procedimiento de concertación de 1975 (vide la Declaración relativa al procedimiento de concertación aplicables a los actos legislativos con implicaciones financieras notables, D.O.C.E. C 172, de 18 de junio de 1999, p. 21).

⁸⁴¹ V. gr. JACQUÉ, J. P. (1981a), “La procédure budgétaire, une “arme” pour le Parlement Européen”. En: R. Kovar (ed.), *Les Institutions de la Communauté au seuil des années 1980. À la*

constitutivos han alterado significativamente las relaciones interinstitucionales encaminadas a la adopción de decisiones comunitarias. Las relaciones entre los interlocutores de esta relación se han intensificado de tal manera que, lo que antes podía considerarse como un mero “diálogo” se ha convertido ya en “triálogo”. Frente a la situación originaria en la que la Comisión y el Consejo protagonizaban en solitario las discusiones conducentes a la adopción de los actos comunitarios, especialmente desde la adopción del Acta Única Europea en 1986, el Parlamento Europeo ha dejado de desempeñar una posición marginal, relegada a la mera consulta ⁸⁴².

Ello determina que, en la actualidad, el Parlamento no sólo ejercita con eficacia su capacidad de control político sobre la Comisión, sino que también lo hace ante al Consejo e, incluso frente al Consejo Europeo ⁸⁴³. El Parlamento Europeo se

recherche de nouveaux équilibres (semaine de Bruges), Brujas, ed. De Tempel, pp. 229-262; ADONNINO, P. (1984), “L’influence du Parlement Européen sur les politiques communautaires par le biais de ses pouvoirs financiers”. En: R. Hrbek, J. Jamar, W. Wessels (eds.), Le Parlement Européen à la veille de la deuxième élection au suffrage universel direct: bilan et perspectives. Actes du Collège d’Europe et l’Institut Für Europäischer Politik (Bruges, les 16, 17 et 18 juin 1983), Brujas, ed. De Temple (Collège de Bruges), pp. 743-778; HOLT, S. (1984), “The Budget as a Future Political Instrument of the European Parliament”. En: R. Hrbek, J. Jamar, W. Wessels (eds.), Le Parlement Européen à la veille..., *ibidem*, pp. 811-824; PIQUERAS GARCÍA, A. J. (1993), “La utilización del procedimiento presupuestario como sustituto del poder legislativo”. En: La participación del Parlamento Europeo en la actividad legislativa comunitaria, Madrid, ed. Civitas (colección “Estudios Jurídicos Internacionales y Europeos”), pp. 133-155.

⁸⁴² V. gr. KAPTEYN, P. J. G. (1972), “The European Parliament, the Budget and legislation in the Community”, C.M.L.R. 9, 386-410; PESCATORE, P. (1978a), “L’executif communautaire: justification du quadripartitisme institué par les Traités de Paris et de Rome”, C.D.E. 14, 387-406 y (1984), “L’évolution du triangle institutionnel communautaire depuis l’élection du Parlement Européen au suffrage universel direct”. En: AA.VV. Études de Droit des Communautés Européennes. Mélanges offerts à P.-H. Teitgen, París, ed. Pédone, pp. 183-208; NICOLAS, J. (1981), “Le Parlement européen et le processus législatif de la Communauté”, R.M.C. 251, 491-503; LUTTON, Ph. (1985), “Les équilibres mouvants du système institutionnel de la Communauté économique européenne”, R.F.S.P. 26; LAVILLA RUBIRA, J. J. (1987), “La posición del Parlamento Europeo en el seno de la estructura institucional comunitaria”, Noticias CEE, 26, 11-30; PASETTI BOMBARDELLA, F. (1987), “Le Parlement face au Conseil”, R.D.E. 27, p.67-102 y (1991), “Le pouvoir décisionnel et l’évolution institutionnel de la Communauté Européenne”, R.D.E. 30/2, 311-325; O’TOOLE, R. H. (1989), “La Commission et l’exercice du pouvoir législatif: les rapports avec le Parlement Européen”. En: J. V. Louis ; D. Waelbroeck (1989), La Commission au coeur du système institutionnel des Communautés Européennes, Bruselas, Ed. Universidad Libre de Bruselas (colección dirigida por el Institut d’Etudes Européennes), pp. 31-47; OLESTI RAYO, A. (1993), “El ámbito material de la participación del Parlamento Europeo en la elaboración del Derecho Derivado de la Comunidad Europea”, Gaceta Jurídica de la C.E. D-20, 91-145; GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E. (1994), “La evolución institucional de la Unión Europea: del sistema cuatripartito previsto en los tratados originarios a un sistema institucional tripartito europeo”, R.I.E. 21, 85-115; SILVESTRO, M. (1995), “Modifications des procédures législatives à la suite du Traité sur l’Union européenne et renforcement des procédures de contrôle politique et administratif”, R.M.C.U.E. 386, 169-173; etc.

⁸⁴³ El Consejo y sus miembros no sólo deben responder a las preguntas y a las demandas de cumplimiento de las resoluciones importantes del Parlamento, además, la presidencia del Consejo

ha pasado así a cumplir una función pública irremplazable: se ha convertido en un lugar de encuentro de las fuerzas políticas y una fuente de informaciones diversificada que los partidos y los medios de comunicación vehiculizan. El Parlamento Europeo dispone así de capacidad suficiente para exponer sus opiniones y hacerse oír, con mayor o menor grado de influencia, frente a las demás instancias de decisión dependiendo del procedimiento aplicable.

La adopción del Acta Única Europea de 1986 tuvo una relevancia especial porque fortaleció sensiblemente el poder de consulta del Parlamento Europeo. Ello se debió a que el proceso decisorio comunitario mejoró en cuatro puntos esenciales: se estableció y se generalizó el voto por mayoría cualificada; se robusteció el papel de la Comisión en la ejecución de los actos comunitarios ⁸⁴⁴ y; se incrementó, de forma general, la participación del Parlamento Europeo en la adopción de normas comunitarias y en la aprobación de Acuerdos de adhesión y de asociación. La lógica del nuevo sistema fue muy simple: los Estados miembros admitieron la necesidad de asociar más estrechamente el Parlamento Europeo al Consejo en la reglamentación del mercado interior. Ello supuso que, a partir de ese momento, las directivas y las decisiones se adoptaron por mayoría cualificada “en cooperación con el Parlamento Europeo”. Además, en el marco del nuevo *procedimiento de cooperación* (regulado en el artículo 149 del Tratado CEE), el Parlamento Europeo podría proponer unas enmiendas al Consejo que no podría desechar más que recurriendo a la unanimidad. Ello obligaba a la Comisión a ampliar el círculo de sus consultas, buscando especialmente el acuerdo del Parlamento Europeo en la fase previa de preparación de sus propuestas. Evidentemente, el nuevo procedimiento de cooperación aumentó el peso del Parlamento Europeo, pero, sin atribuirle por ello un verdadero poder de codecisión. De hecho, esta “codecisión” sólo fue efectiva bajo la forma del procedimiento de *dictamen conforme* que servía cuando se suscribiesen Acuerdos de adhesión y cuando se firmase y se adoptasen Acuerdos de asociación con terceros países ⁸⁴⁵.

El Tratado de Maastricht siguió en la misma línea de construcción de una

está obligada a presentar programas e informes de los progresos realizados.

⁸⁴⁴ V. gr. PESCATORE, P. (1986), “L’Acte Unique Européen”, R.T.D.E., 575-612; BLUMANN, C. (1988), “Le pouvoir exécutif de la Commission à la lumière de l’Acte Unique Européenne”, R.T.D.E., 23-59.

⁸⁴⁵ En este procedimiento, el Parlamento Europeo intervenía al final del proceso de negociación: antes de que el Consejo se pronunciase por unanimidad y de que los representantes de los Gobiernos firmasen el correspondiente Tratado de adhesión (artículo 237 del Tratado CEE); incluso, intervenía antes de la decisión del Consejo y de la firma de los acuerdos de asociación (artículo 238 del Tratado CEE). En ambos casos, la aprobación del Parlamento Europeo era hasta tal punto indispensable que su rechazo determinaba el final de las negociaciones.

Organización europea más democrática. Como consecuencia de ello, se intensificaron especialmente las relaciones del Consejo y del Parlamento Europeo y se registraron interesantes progresos en cuanto a la participación del Parlamento⁸⁴⁶. En concreto, el Parlamento Europeo fue asociado más estrechamente al ejercicio de la función legislativa ejercida por el Consejo gracias: a la introducción de un nuevo *derecho de iniciativa legislativa* reconocido por el artículo 138B del Tratado CE; a la extensión del ámbito de aplicación de los *procedimientos de la consulta simple*⁸⁴⁷, de *cooperación*⁸⁴⁸ y de *dictamen conforme*⁸⁴⁹ y; a la creación de un nuevo

⁸⁴⁶ La doctrina sobre la reforma institucional emprendida por el Tratado UE es prolija. V. gr. EHLERMANN, C. (1990), “La réalisation du Traité du Marché Unique et les institutions”, R.M.C. 334, 103-107; BACHÉ J.P.; JOURET, P. (1992), “Le budget de la Communauté après Maastricht”, R.M.C. 359, 559-572; BARÓN, E. (1992), “El papel del Parlamento Europeo en la construcción de Europa”, Cuadernos Europeos de Deusto, 7, 49-62; DÍEZ-HOCHLEITNER, J. (1992), “La reforma institucional de las Comunidades Europeas adoptada en Maastricht”, Gaceta Jurídica C.E. serie D. 18, número monográfico: el Tratado de la Unión Europea (2ª parte), 9-96; MANGAS MARTÍN, A. (1992), “El Tratado de la Unión Europea: análisis de su estructura”, Gaceta Jurídica de la C.E. 114, D-17, 13-62 y (1993), “Aspectos jurídico-institucionales de la realización de la Unión Europea”. En: AA.VV. El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial, Madrid, ed. Civitas, pp. 161-210; NOEL, E. (1992), “Reflections on the Maastricht Treaty”, Government and Opposition, 27, 148-157; CANEDO ARRILLAGA, J. R. (1993), “Las instituciones y el Tratado de la Unión Europea”, Cuadernos Europeos de Deusto, 9, 63-86; DEHOUSSE, R. (1993), “La Communauté Européenne après Maastricht: vers un nouvel équilibre institutionnel?”, R.I.D.P.C. 1-21; MEDINA, M. (1993), “El papel del Parlamento Europeo en el proceso de creación del Derecho”. En: AA.VV. Hacia un nuevo orden internacional. Estudios en homenaje al profesor M. Díez de Velasco, Madrid, ed. Tecnos, pp. 1067-1080; ROGRÍGUEZ CARRIÓN, A. (1993), “El Parlamento Europeo tras la reforma del Tratado de la Unión Europea”. En: J. A. Peláez Marón, Cuestiones actuales de Derecho Comunitario Europeo. II, Cuadernos de Derecho Internacional n° 5, Actas de las jornadas de Derecho Comunitario Europeo celebradas en Córdoba del 2 a 6 de marzo de 1992, pp. 203-234; MOSCONI, F. (1994), “Il Trattato di Maastricht, una costituzione per l'Europa?” En: S. Beretta (Dir), L'Europa dopo Maastricht. Problemi e prospettive, Milán, ed. Giuffrè (colección “Quaderni della rivista *Il politico*” de la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Pavia), pp. 3-19; PIRIS, J. C. (1994), “Après Maastricht, les institutions communautaires sont-elles plus efficaces, plus démocratiques et plus transparentes?”, R.T.D.E. 1-35; WESSELS, W. (1994), “Razionanzing Maastricht, the search for an optimal strategy of the new Europe”, International Affairs, 70/3, 445-457; etc.

⁸⁴⁷ El procedimiento de consulta se extendió a un total de 20 casos de los cuales una docena de ellos aproximadamente se vincularon a la realización de la Unión Económica y Monetaria. A tales efectos, véanse los artículos 8B, 8F, 75, 94, 100, 100C, 130, 130B, 130I, 158, 104C, 106, 109, 109A, 109E, 109I, 109J y 228 del Tratado CE y los artículos J7 y K6 del Tratado UE.

⁸⁴⁸ El procedimiento de cooperación fue ampliado a dieciocho casos, quince de los cuales eran completamente nuevos. En concretos los artículos 6, 75, 105, 104A, 104B, 108, 118A, 125, 127, 129D, 130E, 130J, 130K, 130L, 130S, 130W del Tratado CE y el protocolo 14 y el acuerdo sobre política social anejos al Tratado UE.

⁸⁴⁹ El Tratado de Maastricht extendió el ámbito de aplicación de este procedimiento a nuevos casos fuera de la firma de Acuerdos internacionales: en materias relacionadas con la ciudadanía europea (artículo 8A del Tratado CE), en materia de realización de la Unión Económica Monetaria, y en concreto, para la modificación del Estatuto del Sistema Europeo de Bancos Centrales (artículo 106 del Tratado CE), en materias relacionadas con la organización de los fondos estructurales y el Fondo de Cohesión (artículo 130D del Tratado CE) y, en materia relacionadas con la elaboración de un

procedimiento de codecisión aplicable en el pilar comunitario ⁸⁵⁰.

El Tratado de Maastricht completó además las áreas de control e intervención del Parlamento Europeo. Se reforzó el control presupuestario y se facilitó su acceso a la información que estuviera en poder de la Comisión y del Tribunal de Cuentas ⁸⁵¹. Ello supuso que, en todo momento, el Parlamento Europeo podría exigirles la información necesaria para ejercitar con plena eficacia sus facultades de control presupuestario. Además, se estableció la obligación legal para la Comisión de cursar las observaciones que le hubiese dirigido el Parlamento Europeo en el ámbito del procedimiento a la aprobación de la gestión presupuestaria. Sin llegar a disponer de un verdadero derecho de consulta sobre los recursos propios de la Comunidad, el Parlamento Europeo obtuvo además un derecho de investigación importante ⁸⁵² y un poder para tramitar las peticiones que quisieran dirigirse los ciudadanos ⁸⁵³. Por último, el Parlamento también fue asociado al procedimiento renovado de nombramiento de la Comisión (que instituía una forma particular de codecisión).

Este nuevo procedimiento de codecisión, aunque no llegó a reconocer el mismo grado de influencia al Parlamento Europeo respecto del Consejo en la adopción de decisiones comunitarias, representó un gran avance para aquél. La quintesencia de la nueva estructura del proceso de decisión consistió en conceder al Parlamento un temible poder de rechazo que, aunque no se utilizara, incrementaba su capacidad de influencia presionando en la vía del acuerdo. El Parlamento podría además, proponer enmiendas a la posición común, y en caso de bloqueo, se instituía un procedimiento a través del Comité de Conciliación destinado a buscar el acuerdo entre el Consejo y el Parlamento Europeo con ayuda de la Comisión. El nuevo procedimiento dio un empuje especial a las relaciones del Consejo y del Parlamento Europeo por cuanto les permitió modificar la propuesta legislativa inicial de la Comisión sin su consentimiento y sin recurrir a la unanimidad del Consejo; a condición, sin embargo, de que ambas instituciones aprobasen el proyecto común elaborado por el Comité de Conciliación.

procedimiento uniforme de elección de los miembros del Parlamento Europeo (artículo 138 del Tratado CE).

⁸⁵⁰ El procedimiento de codecisión se aplicaba a quince ámbitos, siete de ellos, regidos por el procedimiento de cooperación. En particular, los artículos 49, 56, 57, 100A, 100B, 126, 129, 129D, 129A, 130I y 130S del Tratado CE.

⁸⁵¹ *Vide* los apartados 2 y 3 del artículo 206 y los apartados 3 y 4 del artículo 188C del Tratado CE.

⁸⁵² *Vide* el artículo 138C del Tratado CE.

⁸⁵³ *Vide* el artículo 138D del Tratado CE.

Dada su breve existencia y aunque quizás todavía fuera prematuro calibrar los resultados de las innovaciones aportadas por el Tratado de Maastricht, hasta la celebración de la Conferencia Intergubernamental de 1996 aún hubo tiempo para identificar algunas de las lagunas y las disfuncionalidades capaces de perjudicar el procedimiento de codecisión. El breve “rodaje” del procedimiento de codecisión ideado por Maastricht no ha impedido tampoco que, por mandato del Tratado de Maastricht ⁸⁵⁴, el Tratado de Amsterdam haya revisado el funcionamiento de este procedimiento y haya organizado de nuevo la multiplicidad de procedimientos normativos comunitarios ⁸⁵⁵. En concreto, con la nueva modificación del Tratado CE se ha logrado adoptar las siguientes medidas: se ha generalizado la aplicación del procedimiento a veinticuatro nuevos ámbitos ⁸⁵⁶; se ha reducido y simplificado el procedimiento ⁸⁵⁷, y se ha relegado la aplicación del procedimiento de cooperación casi exclusivamente para los temas relacionados con la realización de la Unión Económica y Monetaria. Además, también se ha extendido el procedimiento de

⁸⁵⁴ *Vide* el apartado 8 del artículo 189B del Tratado CE.

⁸⁵⁵ El Parlamento Europeo evaluó las innovaciones aportadas por el Tratado de Amsterdam en su Resolución de 19 de noviembre de 1997 adoptada sobre la base del informe MÉNDEZ DE VIGO-TSATSOS, (D.O.C.E. C 371, de 8 de diciembre de 1997). Una comentario a la misma puede verse en GARABELLO, R. (1998), “I nuovi poteri del Parlamento Europeo nel quadro delle riforme istituzionali apportate dal Trattato di Amsterdam”, La Comunità Internazionali, 3, 271-294.

Doctrinalmente, pueden consultarse por ejemplo los trabajos de: OREJA AGUIRRE, M. (dir.); FONSECA MORILLO, F. (coord.) (1998), El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea. Análisis y comentario, 2 volúmenes, Madrid, ed. McGraw-Hill; MANGAS MARTÍN, A. (1998a), “El Tratado de Amsterdam: aspectos generales del pilar comunitario”, Gaceta Jurídica de la C.E. serie D, 29, 7-70; y (1998b), “El Tratado de Amsterdam: aspectos generales del pilar comunitario”, Gaceta Jurídica de la C.E. serie D, 29, 7-70; GUTIÉRREZ ESPADA, C. (1999), “El Tratado de Amsterdam (1997), ¿avance o estancamiento?”, Noticias de la Unión Europea, 173, pp. 9-31; GARABELLO, R. (1998), “I nuovi poteri del Parlamento Europeo nel quadro delle riforme istituzionali apportate dal Trattato di Amsterdam”, La Comunità Internazionali, 3, 271-294 ; etc.

⁸⁵⁶ Ya existían quince fundamentos jurídicos en el Tratado CE y ocho eran fundamentos nuevos. Según las estimaciones del Parlamento Europeo, el procedimiento de codecisión cubre un porcentaje equivalente al 70% del total de la legislación comunitaria.

⁸⁵⁷ El nuevo procedimiento de decisión regulado por el nuevo artículo 251 del Tratado CE ha eliminado la tercera lectura. *Vide* MANGAS MARTÍN, A. (1999), “El Parlamento Europeo”. En: A. Mangas Martín.; D.J. Liñan Nogueras, Instituciones..., *op. cit. supra* nota 840, pp. 89-91 y en DIEZ-HOCHLEITNER, J. (1998), “La tipología de los actos comunitarios”. En: M. Oreja Aguirre (dir.); F. Fonseca Morillo (coord.), El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea. Análisis y comentario, volumen II, Madrid, ed. McGraw-Hill, pp. 578-591, *praesertim* pp. 578-589.

Para facilitar la aplicación del nuevo procedimiento de codecisión se ha adoptado incluso una Declaración común sobre las modalidades prácticas del nuevo procedimiento de codecisión, heredera del anterior Acuerdo Interinstitucional adoptado en 1993, relativo a la fase anterior a la adopción de la posición común por el Consejo y a las modalidades para el desarrollo de los trabajos del Comité de Conciliación previsto por el artículo 189B (D.O.C.E. C 329, de 6 de diciembre de 1993, p. 141-142).

consulta ⁸⁵⁸ y; se ha limitado el procedimiento de dictamen conforme a determinados aspectos (v. gr. la imposición de sanciones a los Estados miembros por las violaciones persistente y graves contra los Derechos Fundamentales, la designación del presidente de la Comisión, la aceptación de las solicitudes de adhesión y firma de Acuerdos internacionales con terceros Estados y la introducción de un procedimiento uniforme de elección de los diputados del Parlamento Europeo). Por último, la autoridad parlamentaria ha salido también reafirmada gracias a que el Tratado de Amsterdam también ha determinado una intervención más activa de los parlamentarios en la elección del presidente de la Comisión ⁸⁵⁹.

Por contra, cabe poner de manifiesto el fracasado intento del Parlamento Europeo para que el procedimiento de codecisión se extienda a la decisiones comunitarias adoptadas sobre la base del actual artículo 279 del Tratado CE (antes 209) que alude al poder reglamentario en el terreno financiero. Estos deseos parlamentarios quedaron truncados pese a la opinión de su Comisión de Presupuestos, expresada en 1995, para que se definiera de nuevo el poder reglamentario en materia financiera. Esta Comisión solicitó la sustitución del actual procedimiento de decisión —que exige la unanimidad del Consejo previa consulta del Parlamento Europeo— por otro, que consiguiera “(...) una gestión más racional de trabajo legislativo de contenido presupuestario (...)” y que garantizara el establecimiento de una verdadera “(...) jerarquía dentro de disposiciones legales de carácter presupuestario como el Reglamento Financiero o la disciplina presupuestario y las relativas a la configuración del sistema de recursos propios” ⁸⁶⁰.

⁸⁵⁸ *Vide* los artículos 11, 13, 128, 130 y 133 del Tratado CE según la nueva numeración introducida por el Tratado de Amsterdam.

⁸⁵⁹ El nuevo procedimiento ya ha sido utilizado para nombrar la actual Comisión presidida por Romano PRODI. A diferencia del sistema anterior de designación en el que el liderazgo del presidente de la Comisión dependía de su carisma y de su personalidad, las nuevas disposiciones del Tratado CE consolidan la posición de liderazgo precisando que “la Comisión ejercerá sus funciones bajo la orientación política de su presidente” (párrafo 1º del nuevo artículo 219 del Tratado CE). Con el Tratado de Amsterdam, se le ha otorgado además a la Comisión una “amplia libertad para conferir funciones dentro del colegio, así como cualquier reorganización de dichas funciones (...)”. *Vide* la Declaración nº 33, aneja al Acta Final que adoptó el Tratado de Amsterdam, sobre la organización y el funcionamiento de la Comisión.

⁸⁶⁰ *Vide* la opinión de la Comisión de Presupuestos transmitida a la Comisión de Asuntos institucionales encargada de la adopción del informe de 4 de mayo de 1995 sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea en vistas a la celebración de la Conferencia Intergubernamental de 1996, presentado J.-L. BOURLANGES, D. MARTIN, 162 páginas.

2. *La efectividad de la colaboración interinstitucional*

La intensificación de la colaboración interinstitucional ha sido una de las soluciones dadas a la falta de simetría entre el poder normativo y el poder presupuestario del Parlamento Europeo. Su origen se halla en las reformas presupuestarias de los años setenta que crearon una permanente rivalidad entre los dos extremos de la autoridad presupuestaria, el Consejo y el Parlamento Europeo. Del mismo modo, la creación del procedimiento de concertación de 1975 constituye un antecedente inmediato de este tipo de experiencia. Es un procedimiento que se diseñó deliberadamente para garantizar la participación activa del Parlamento en el proceso de elaboración y adopción de decisiones que desencadenaran gastos o ingresos importantes con cargo o en provecho del Presupuesto. Sin embargo, la formalización del “triálogo” no se produjo hasta la adopción de la Declaración común de 30 de junio de 1982 que inauguraba un nuevo procedimiento presupuestario. Dicha Declaración dio lugar a la celebración habitual de encuentros entre miembros del Consejo y una delegación del Parlamento Europeo. Se creó así una especie de concertación presupuestaria, previa a la apertura oficial del procedimiento presupuestario. Desde 1988, con la adopción del Acuerdo Interinstitucional de 29 de junio de 1988 ⁸⁶¹, la situación ha acabado por consolidarse ya que los primeros resultados positivos del nuevo “triálogo” empezaron ya en 1989. Además, este Acuerdo no sólo permitió poner en marcha con mayor facilidad las innovaciones del AUE, sino que también mejoró notablemente el tema de las bases jurídicas ⁸⁶².

Esta cuestión de la colaboración interinstitucional ha llegado incluso a tener eco en el Tribunal de Justicia, el cual ha subrayado su carácter rector en materia de clasificación de los gastos. Literalmente, el Tribunal de Justicia señaló, por primera vez, respecto de la Declaración común de 30 de junio de 1982, que “el

⁸⁶¹ Vide el Acuerdo Interinstitucional, de 29 de junio de 1988, sobre la disciplina del Presupuesto relativa a la mejora en la eficacia del procedimiento presupuestario, D.O.C.E. L 185, de 15 de julio de 1988, pp. 33-36. Comentarios en KOLTE, L. (1988), “The Community budget: new principles for finance, expenditure planning and budget discipline”, C.L.M.R., 25, 487-501; NICOLL, W. (1988b), “L'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire”, R.M.C. 319, 373-379 y (1988c), “The Long March of the EC's 1988 budget”, J.M.C.S. 27, 161-169; VERSCHRAEGEN, M. (1989), “1988-1989: naissance et premiers pas d'une nouvelle mécanique budgétaire”, R.M.C. 326, 224-234; FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, A. ; CADENAS MARÍN, A. (1990), “La reforma de los Presupuestos de la Comunidad”, Noticias CEE. 63, 125-132; FUENTE SANTORCUATO, A. (1990), “Financiación del Presupuesto General de las Comunidades europeas. Sistema de recursos propios”, Noticias CEE. 63, 115-124; etc.

⁸⁶² Vide TIMMANN, H. J. (1989), “La procédure budgétaire pour l'exercice 1989 et la première application de l'accord interinstitutionnel”, R.M.C. 326, 235-242, *praesertim* pp. 240-241.

funcionamiento del procedimiento presupuestario, tal y como está contemplado en las disposiciones financieras del Tratado, se basa esencialmente en el diálogo interinstitucional” y que además, “dentro del marco de dicho diálogo prevalecen los mismos deberes recíprocos de leal cooperación que (...) regulan las relaciones entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias” en el sentido del actual artículo 10 del Tratado CE (antes artículo 5) ⁸⁶³.

En esta dinámica, se inscriben justamente los Acuerdos y las Declaraciones que proliferaron en los últimos años de vigencia de las segundas Perspectivas Financieras, entre 1993 y 1999. Hasta un total de cinco Acuerdos y Declaraciones interinstitucionales han estado funcionando simultáneamente: dos de ellos, de alcance más general (la Declaración común de 30 de junio de 1982 ⁸⁶⁴ y el Acuerdo Interinstitucional de 29 de octubre de 1993 ⁸⁶⁵) y; hasta tres nuevos pactos políticos sobre problemas presupuestarios concretos ⁸⁶⁶ —la Declaración Interinstitucional de 6 de marzo de 1995 relativa a inserción de disposiciones financieras entre los actos legislativos ⁸⁶⁷, la Declaración común de 12 de diciembre de 1996 relativa a la mejora de la información de la autoridad presupuestaria sobre los Acuerdos pesqueros ⁸⁶⁸, y el Acuerdo Interinstitucional de 13 de octubre de 1998 sobre las bases legales y la ejecución del Presupuesto ⁸⁶⁹. En principio, estos procedimientos han funcionado satisfactoriamente ya que han permitido agilizar la colaboración y el diálogo de los actores del procedimiento presupuestario anual.

Llegados a este punto, debe ser destacado especialmente el procedimiento de

⁸⁶³ Vide la sentencia del TJCE de 27 de septiembre de 1988, as. 204/86, *República Helénica c. Comisión*, Rec. 1988, pp. 5323-5363, *praesertim* pp. 5359, fundamento jurídico 16. Más tarde en 1995, el Tribunal de Justicia ha atribuido indirectamente el mismo valor jurídico de la Declaración de 1982 al Acuerdo Interinstitucional de 29 de octubre de 1993. Vide la sentencia de 7 de diciembre de 1995, as. C-41/95, *Consejo c. Parlamento Europeo*, Rec. 1995, pp. 4411-4442. Comentarios en RÉGNIER-HELDMAIER, C. (1999), “La genèse du système financier de l’Union européenne”. En: J.P. Mingasson (dir.), Commentaire Mégret. Le Droit de la CE et de l’Union Européenne. Les finances de l’Union Européenne, vol. 11, 2ª edición, Bruselas, ed. Universidad Libre de Bruselas, pp. 33-36.

⁸⁶⁴ Vide la Declaración común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, de 30 de junio de 1982, relativas a diferentes medidas dirigidas a garantizar un mejor desarrollo del procedimiento presupuestario, J.O.C.E. C 194, 28 juillet 1982, pp. 1-38.

⁸⁶⁵ Vide el Acuerdo Interinstitucional, de 29 de octubre de 1993, sobre la disciplina presupuestaria y de mejora del procedimiento presupuestario para el periodo 1993-1999, D.O.C.E. L 315, de 22 de noviembre de 1993, pp. 1-10.

⁸⁶⁶ Vide el extenso comentario de RÉGNIER-HELDMAIER, C. (1999), “La genèse du système financier...”, *ibidem*, pp. 26-30.

⁸⁶⁷ Vide D.O.C.E. C 102, de 4 de abril de 1994, p. 4.

⁸⁶⁸ Vide D.O.C.E. C 20, de 20 de enero de 1997, p. 109.

⁸⁶⁹ Vide D.O.C.E. C 344, de 12 de noviembre de 1998, pp. 1-4.

colaboración interinstitucional creado por el anexo II del Acuerdo Interinstitucional de 29 de octubre de 1993, por haber facilitado el intercambio de puntos de vista del Parlamento Europeo y del Consejo respecto de las prioridades presupuestarias del ejercicio en cuestión y respecto de la identificación de los créditos presupuestarios clasificados, a los efectos correspondientes, como GO ⁸⁷⁰. Si bien, en un primer momento, este procedimiento pareció defraudar las expectativas en él depositadas; con el tiempo, —transcurrido cierto período de rodaje—, se comprobó su capacidad para desarrollar una dinámica de concertación muy válida ⁸⁷¹. También, se observó su facilidad para encontrar soluciones bastante duraderas sobre cuestiones tan controvertidas como es la clasificación de los gastos.

Este procedimiento, que tiene lugar antes de la adopción por la Comisión del Anteproyecto de Presupuesto, en un principio, resultó ser demasiado rígido impidiendo además al Consejo hacer valer sus prioridades. No pudo evitar por ejemplo, la controversia surgida entre el Parlamento Europeo y el Consejo que acabó con la interposición por parte del Consejo de una demanda jurisdiccional provocada por la clasificación unilateral por parte del Parlamento de determinadas líneas consideradas por el Consejo como GO ⁸⁷².

El procedimiento *ad hoc* relativo a los GO empezó a funcionar satisfactoriamente en 1995 ya que permitió al Consejo y al Parlamento Europeo alcanzar un acuerdo formal sobre el conjunto de los créditos y comentarios del FEOGA-Garantía ⁸⁷³. Por su parte, en 1997, el éxito de la concertación sobre los GO celebrada el 8 y el 21 de abril de 1997 confirmó su validez. Fue un elemento

⁸⁷⁰ Vide la Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de julio de 1996, sobre el procedimiento *ad hoc* para el Presupuesto 1997 (D.O.C.E. C 261, de 9 de septiembre de 1996, p. 139); la Resolución del Parlamento Europeo de sobre el procedimiento *ad hoc* para el Presupuesto 1998, previsto en el anexo II relativo a la colaboración interinstitucional en materia presupuestaria del Acuerdo Interinstitucional del 29 de octubre de 1993 sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario, (D.O.C.E. C 286, de 22 de septiembre de 1997, p. 189) y; la Resolución del Parlamento Europeo sobre el procedimiento *ad hoc* para el Presupuesto 1999, previstos en los Acuerdos Interinstitucionales, de 29 de octubre de 1993, sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario, y de 16 de julio de 1997, sobre las disposiciones relativas a la financiación de política exterior y de seguridad común, así como en e procedimiento relativo a la financiación de los acuerdos internacionales en materia de pesca, de conformidad con la Declaración de 12 de diciembre de 1996 (D.O.C.E. C 226, de 20 de julio de 1998, p. 46).

⁸⁷¹ Así, lo ha puesto de manifiesto el informe presentado por la Comisión el 18 de marzo de 1998 sobre la aplicación del Acuerdo Interinstitucional de 29 de octubre de 1993 sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario. Propuestas con vistas a su renovación, Doc COM (98) 165 final, 32 páginas, *praesertim* pp. 9-10 y 21.

⁸⁷² Vide la sentencia del TJCE de 7 de diciembre de 1995, as. C-41/95, *Consejo c. Parlamento Europeo*, *supra* nota 863.

⁸⁷³ Vide el informe general de actividades de la Comisión de 1995, punto 976, pp. 406 y 412.

decisivo para que se pudieran presentar las cartas rectificativas tardías (en octubre) que debían permitir ajustar a las previsiones de gastos en materia agrícola y diluir cualquier hipotético enfrentamiento ⁸⁷⁴. En 1998 ⁸⁷⁵, gracias a este régimen de colaboración, por primera vez fue posible alcanzar un acuerdo sobre las grandes líneas de orientación presupuestaria, salvar el difícil escollo de la clasificación de los gastos y así, establecer las modalidades adecuadas a una política presupuestaria rigurosa en relación con el conjunto de gastos obligatorios y no obligatorios. En 1998, el procedimiento de concertación superó con creces todas las esperanzas que habían sido puestas en él. Ello determina que, a pesar de ser concebido inicialmente para determinar el volumen y distribución de los GO, el procedimiento en cuestión ha mostrado su gran capacidad de adaptación a otros aspectos de los que, en última instancia, se beneficia el conjunto del Presupuesto. Sin embargo, “no es oro, todo lo que reluce”. Es criticable el que el procedimiento de concertación a veces tenga una eficacia puntual y una fragilidad que debe consolidarse. En todo caso, este hecho unido a los buenos resultados logrados por la colaboración interinstitucional impulsada por el Acuerdo Interinstitucional de 1993, han sido determinantes respecto de la redacción actual del anexo III del nuevo Acuerdo Interinstitucional, de 6 de mayo de 1999 ⁸⁷⁶. Así las cosas, este anexo, además de refundir todos los Acuerdos y Declaraciones interinstitucionales, sobre todo, ha intensificado y extendido el ámbito de acción del procedimiento de colaboración interinstitucional “a todo el conjunto de gastos”.

Según el propio texto del Acuerdo Interinstitucional, el objetivo de la nueva modalidad de concertación consiste en:

“a) proseguir el debate sobre la evolución global de los gastos, y en ese contexto, sobre las grandes orientaciones que deban tenerse en cuenta para el Presupuesto del ejercicio siguiente a la luz del Anteproyecto de Presupuesto de la Comisión;

b) buscar un acuerdo entre las dos ramas de la autoridad presupuestaria sobre:

— los créditos contemplados en las letras a) y b) del punto 2 [vinculados a disposiciones legales nuevas o previstas y los derivados de la aplicación de la

⁸⁷⁴ La concertación del procedimiento presupuestario anual de 1997 dio lugar a la adopción de la Declaración común, de 12 de diciembre de 1996, relativa a la mejora de la información de la autoridad presupuestaria sobre los acuerdos pesqueros (D.O.C.E C 20, de 20 de enero de 1997, p. 109, *supra* nota 868).

⁸⁷⁵ *Vide* los comentarios del desarrollo de este procedimiento en DISCORS, D. (1998), “La procédure budgétaire pour 1998: une idylle interinstitutionnelle”, R.M.C.U.E. 423, 681-703, *praesertim* pp. 682, 691-692, 695-697.

⁸⁷⁶ *Vide* el anexo III del Acuerdo Interinstitucional, de 6 de mayo de 1999, *supra* nota 840, *praesertim* pp. 16-17.

legislación vigente en el momento de la aprobación del Presupuesto anterior], incluidos los propuestos en la nota de rectificación ad hoc [destinada a actualizar los datos subyacentes a la estimación de los gastos agrícolas y/o para corregir el reparto entre los créditos consignados en la línea operativa relativa a los acuerdos internacionales en materia de pesca y los consignados en reserva] (...);

—, y más concretamente, sobre las cuestiones respecto de las cuales se hace referencia a este procedimiento en el presente acuerdo”.

El anexo III prevé además la celebración de dos reuniones de diálogo tripartito: el primero, destinado “a permitir a las instituciones llegar a un acuerdo a más tardar en el momento fijado por el Consejo para establecer su Proyecto de Presupuesto ⁸⁷⁷” y el segundo, que se convocará “antes de la primera lectura del Parlamento Europeo para permitir a las instituciones identificar los programas sobre los que debe centrarse la futura concertación con el fin de llegar a un acuerdo sobre su dotación ⁸⁷⁸”. Al término de estos dos encuentros “tras la primera lectura del Presupuesto por cada una de las dos ramas de la autoridad presupuestaria, las instituciones [son llamadas a] proseguir(...) la concertación con el fin de llegar a un acuerdo, tanto sobre los GNO como sobre los GO, y en particular, para entablar un debate sobre la nota de rectificación *ad hoc* contemplada en el punto 2 ⁸⁷⁹”.

La concertación se ha convertido hoy en la clave del buen desarrollo del procedimiento presupuestario anual. Se puede pues profetizar con la Comisión cómo ⁸⁸⁰, cuando esté en pleno funcionamiento el Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999, la extensión al ámbito de los GNO va a traer consecuencias positivas. Es de esperar que los efectos beneficiosos se produzcan sobre todo a través de otras cuestiones conexas con el desarrollo de la concertación que han sido incorporadas por el nuevo Acuerdo Interinstitucional como la nueva clasificación de los gastos, la mayor flexibilidad de las rúbricas 3 y 4 de las Perspectivas Financieras, la nueva regulación de las cartas rectificativas para cuestiones relacionadas con el gasto agrícola y los Acuerdos de pesca, etc.

⁸⁷⁷ Vide el apartado 4 del anexo III del Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999, *ibídem*, p. 17.

⁸⁷⁸ Vide el apartado 5 del anexo III del Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999, *ibídem*, p. 17.

⁸⁷⁹ Vide el apartado 6 del anexo III del Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999, *ibídem*, p. 17.

⁸⁸⁰ Vide el informe de la Comisión de 18 de marzo de 1998 sobre el Acuerdo Interinstitucional de 29 de octubre de 1993, *supra* nota 871, p. 21.

3. *La flexibilidad relativa de la disciplina presupuestaria*

Desde hace tiempo, las instancias comunitarias han entrado en una mecánica de control sistemático y estricto de los recursos económicos. De esta forma, se incide en el rigor y en la disciplina presupuestaria y se garantiza la buena gestión financiera de la Unión. La entrada en juego de esta nueva filosofía ha provocado que, desde 1988, se subordine la estructura presupuestaria comunitaria a un crecimiento de los ingresos y de los gastos limitados por unos valores totales y parciales ordenados en tablas por las Perspectivas Financieras. Habida cuenta de que estos topes han sido suscritos por todos los agentes implicados en las cuestiones presupuestarias (Estados miembros e instituciones comunitarias), ello ha permitido a la Unión Europea seguir progresando en la construcción europea sin el peligro de volver al pasado y ver extenuados sus recursos financieros comunitarios ⁸⁸¹. Ahora bien, las medidas de disciplina presupuestaria nunca llegar a ser totalmente satisfactorias, si no se hubiese introducido cierto grado de flexibilidad en el sistema. Sólo así es posible asegurar el coste de acciones comunitarias no previstas de antemano, y preservar el equilibrio presupuestario. En definitiva, estas medidas determinan la existencia de ciertos márgenes de disponibilidad y holgura para la realización de los gastos.

El funcionamiento de estas fórmulas de alivio económico se garantiza, a través de instrumentos distintos que facilitan la realización de acciones comunitarias imprevistas que, o no fueron adoptadas a tiempo, o no pudieron ser definidas en el momento de la aprobación del Presupuesto. Muchos de estos mecanismos (al margen de las transferencias de créditos ⁸⁸² o las reservas presupuestarias establecidas por el artículo 19 del Reglamento Financiero ⁸⁸³) están

⁸⁸¹ *Vide supra* el capítulo 1, epígrafe III.B.2 relativo a la crisis económica y financiera de los años ochenta.

⁸⁸² *Vide supra* el capítulo 3, epígrafe I.A.1 relativo a la actuación del Parlamento Europeo en la fase de ejecución del Presupuesto.

⁸⁸³ El párrafo 4 del artículo 19 del Reglamento Financiero reconoce la posibilidad de que se creen “créditos provisionales” y “créditos para imprevistos”. En efecto, “(...) cada sección del Presupuesto, así como las partes A y B de la sección de la Comisión podrán incluir un capítulo de “créditos provisionales” y un capítulo de “reserva para imprevistos”. Los créditos de estos capítulos sólo podrán utilizarse mediante transferencia, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 26” (...). Estos créditos sirven para facilitar la gestión presupuestaria al permitir a una línea costear una acción cuya modalidad no haya sido adoptada o no haya podido ser definida en el momento final de aprobación del Presupuesto General.

El Parlamento Europeo ha recurrido con mucha frecuencia a este tipo de créditos. La razón estriba en que este mecanismo le permite desbloquear numerosos créditos. Como contrapunto, la generalización de este tipo de reservas ha “fragmentado” el procedimiento presupuestario porque

relacionados directamente con el funcionamiento de las Perspectivas Financieras. Al menos, esto es lo que ocurre con la existencia de reservas ligadas exclusivamente a las Perspectivas Financieras, con la existencia de un procedimiento de revisión propio de las Perspectivas Financieras al que se relaciona el nuevo “instrumento de flexibilidad” y el llamado “margen de disponibilidad de los recursos”.

En cuanto a las reservas, sirven para facilitar la gestión presupuestaria y para salvar las dificultades derivadas de la reasignación de los créditos. Están pensadas para cubrir gastos de carácter no permanente susceptibles de realización en situaciones particulares de acuerdo con ciertas condiciones fijadas de antemano. Con este tipo de reserva, se trata de que el Presupuesto pueda asumir las nuevas necesidades que surjan sin que ello suponga una mengua excesiva del nivel de ingresos, ni que obligue tampoco a una revisión de las Perspectivas Financieras. Las reservas permiten sobre todo: dotar líneas presupuestarias a medidas cuyas condiciones no pudieron incluir en el Presupuesto cuando fue adoptado; aumentar los créditos autorizados para hacer frente a situaciones imprevistas o; reducir los créditos con vistas a un ahorro, habida cuenta del estado de ejecución de los mismos. Las reservas constituyen además, una garantía para el mejor entendimiento institucional. Asimismo, evitan conflictos institucionales porque determinan un mayor control sobre los ingresos y los gastos comunitarios. Las reservas facilitan también la ejecución de del Presupuesto en un intento por no caer en un proceso de “fragmentación” de las decisiones comunitarias.

Las reservas se consignan todos los años en el Presupuesto de acuerdo con lo que establecen el Reglamento Financiero y la decisión sobre la disciplina presupuestaria. Se activan dentro del respeto de los límites de las sumas fijadas en las rúbricas señaladas cada año en las Perspectivas Financieras ⁸⁸⁴. Sólo se puede recurrir a ellas durante el ejercicio en cuestión, entre el momento de presentación del Anteproyecto de Presupuesto y el final de su procedimiento de aprobación ⁸⁸⁵.

permite utilizar ciertos créditos fuera de la autorización concedida con la aprobación normal del Presupuesto.

⁸⁸⁴ En caso de que el recurso una reserva suponga una superación del límite máximo de la rúbrica correspondiente, se recurriría a una nota rectificativa. *Vide* el informe presentado por la Comisión para la puesta en marcha del Acuerdo Interinstitucional de 29 de junio de 1988 sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario, doc COM (92) 82 final, de 10 de marzo de 1992, p. 16.

⁸⁸⁵ Si se recurre a la reserva durante la ejecución del Presupuesto, cabe dos posibilidades: o bien, hay que examinar la posibilidad de proceder a las transferencias desde otros epígrafes en el marco del Presupuesto aprobado. Previamente se tiene en cuenta lo avanzado del año presupuestario y las condiciones presentes y previsibles de ejecución; o bien, hay que incluir en el Presupuesto las operaciones de que se trate a través de un Presupuesto Rectificativo y/o Suplementario.

Como el marco financiero que forman las Perspectivas Financieras es adoptado de común acuerdo por el Consejo, el Parlamento y la Comisión, la utilización de las reservas está subordinado a un procedimiento especial tendente a poner de acuerdo, en las mismas condiciones de igualdad, a los dos titulares de la autoridad presupuestaria ⁸⁸⁶.

En la actualidad, existen tres reservas creadas a partir de las Perspectivas Financieras: la reserva monetaria, la reserva de garantía de los préstamos a terceros países y la reserva para ayudas de emergencia a terceros. Cada una de ellas funciona con unos objetivos, unas finalidades y una regulación distintos.

La primera de estas reservas, la *reserva monetaria*, es la más antigua de todas ellas. Fue creada en 1988 como forma de contención del gasto agrícola. Al mantenerla fuera del alcance de la disciplina aplicable al FEOGA “Garantía”, esta reserva fue concebida para frenar las repercusiones perversas que sobre el gasto provocarían los movimientos imprevistos y significativos de la paridad dólar/ecu (hoy paridad dólar/euro) ⁸⁸⁷. Su dotación ha seguido un curso decreciente, hasta el

⁸⁸⁶ Según los apartados 2 a 5 del apartado 23 del Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999:

“(...) Cuando considere que es necesario recurrir a una de estas reservas, la Comisión presentará a las dos ramas de la Autoridad Presupuestaria la propuesta de transferencia correspondiente.

Toda propuesta de la Comisión para un recurso a la reserva para ayudas de urgencia requerirá, no obstante, un examen de las posibilidades de reasignación de los créditos.

Simultáneamente a su propuesta de transferencia, la Comisión iniciará un procedimiento de diálogo a tres bandas, eventualmente en forma simplificada, con el fin de obtener el acuerdo de las dos ramas de la Autoridad Presupuestaria sobre la necesidad de utilizar las reservas y el importe requerido.

Si la propuesta de la Comisión no obtiene el acuerdo de las dos ramas de la Autoridad Presupuestaria, y si no se puede alcanzar una posición común, el Parlamento Europeo y el Consejo se abstendrán de pronunciarse sobre la propuesta de transferencia de la Comisión.

(...)”

Según la Comisión, la movilización de las reservas da lugar a un procedimiento en forma de “codecisión negativa” (*vide* COMISIÓN EUROPEA (1995), *Las finanzas públicas ...*, *op. cit. supra* nota 1, p. 77). La Comisión, tras comprobar la necesidad de la utilización de una de estas reservas, presenta una propuesta de transferencia a los dos titulares de la autoridad presupuestaria. Al mismo tiempo, convoca una reunión tripartita en que la autoridad presupuestaria se pronuncia sobre el principio de utilización de la reserva y sobre el importe necesario. Si no existe acuerdo entre los componentes de la autoridad presupuestaria o se abstienen a la hora de decidir entonces se considera aprobada la propuesta de la Comisión. Esta alternativa permite evitar el bloqueo y actuar con rapidez en situaciones de emergencia.

⁸⁸⁷ Esta paridad monetaria entre el dólar y el euro es importante en materia agrícola, por ejemplo, a la hora de cubrir económicamente los gastos generados por las subvenciones a la exportación de productos agrícolas (tales como los cereales, el arroz y el azúcar) y los gastos generados por la concesión de algunas ayudas internas (como la ayuda a la producción de almidón, la ayuda para la utilización de azúcar por parte de la industria química y la ayuda para el algodón) que cubre la sección “Garantía” del FEOGA. La fluctuación de estas dos monedas en el mercado internacional

punto de que, en Berlín, se decidió que se suprimirá en el año 2003 ⁸⁸⁸. Esta reducción obedece, en parte, a la reforma practicada sobre la Política Agrícola Común (PAC), la cual ha logrado ya reducir el importe de sus gastos de forma drástica. Por otra parte, la reducción de esta reserva monetaria se debe también a las expectativas puestas en la futura moneda única. Aunque la situación actual es crítica, se espera que en el futuro pueda competir con el dólar norteamericano y así, aminorar el coste agrícola ⁸⁸⁹.

En el ámbito de las operaciones de empréstito-préstamo que se efectúan al margen del Presupuesto, se ha creado además una “*reserva para la garantía de préstamos a terceros países*” que funciona junto a otra reserva “*para ayudas de emergencia*”. Ambas reservas, cuyo funcionamiento se inspira en la reserva monetaria ⁸⁹⁰, se abastecen con cargo a un fondo regulado por el Reglamento

puede generar ahorros o costes suplementarios para el Presupuesto comunitario que se cubren a través de la reserva monetaria. El importe restante de esta reserva al final del ejercicio contribuye, bien a crear o aumentar el excedente presupuestario, bien a aminorarlo.

La reserva monetaria se utiliza cuando —según los casos—, los gastos o los ahorros superan una determinada franquicia (400 millones de ecus hasta el ejercicio 1994 inclusive y 200 millones desde entonces). Asimismo, se realiza una transferencia por el importe que sobrepase dicha franquicia. *Vide* el apartado 2 del artículo 10 de la decisión del Consejo (CE) 94/729 de 31 de octubre de 1994 relativa a la disciplina presupuestaria (D.O.C.E. L 293, de 12 de noviembre de 1994).

⁸⁸⁸ En 1988, la reserva monetaria permitía transferencias hasta la cifra global de 1000 millones de ecus. En 1995, el tope máximo pasó a 500 millones. Como señaló el Consejo Europeo de Berlín de marzo de 1999, tras ser reducido a 250 millones de euros en el 2002, la reserva momentaria desaparecerá en entre el año 2003 y 2006.

Como señala el apartado 23 del Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999, la reserva monetaria servirá para “(...) cubrir, durante los años 2000 a 2002, las incidencias sobre el gasto presupuestario agrícola de los movimientos significativos e imprevistos de la paridad euro/dólar estadounidense en relación con la paridad utilizada en el Presupuesto”. En su dictamen 9/99 sobre la nueva decisión sobre la disciplina presupuestaria, el Tribunal de Cuentas ha estimado imprudente plantearse la supresión de la reserva monetaria a partir del año 2003, al menos mientras las negociaciones de la OMC permitan el mantenimiento de las restituciones a la exportación. *Vide* el dictamen del Tribunal de Cuentas n° 9/99 sobre una propuesta de Reglamento (CE) del Consejo relativo a la disciplina presupuestaria (D.O.C.E. C 334, de 23 de noviembre de 1999, pp. 1-3).

⁸⁸⁹ Hay que suponer que, con el euro como moneda única, en la mayor parte del territorio de la Unión, existirá una estabilidad monetaria mayor. Junto a ello, se prevé que la reducción de las restituciones resultante de la reforma de la PAC autoriza a prever, a largo plazo, el que el gasto agrícola va a ser casi inmune a la reducción a las variaciones del tipo de cambio del dólar.

⁸⁹⁰ La reserva para la garantía de préstamos se consigna en el Presupuesto. Su ejecución se lleva a cabo mediante una transferencia de dicha reserva a la línea presupuestaria de que se trate a la que se añade una *pro memoria*. Según ISAAC, esta reserva sirve para facilitar la inclusión en el Presupuesto de los créditos necesarios cuando la garantía de la Comisión fuera activada. *Vide* ISAAC, G. (1994a), “L’encadrement à moyen terme des finances publiques communautaires. L’accord institutionnel sur la discipline budgétaire et l’amélioration de la procédure budgétaire. Bilan et avenir”, R.F.F.P. 45, 9-49, *praesertim* p. 30.

La reserva para ayudas de emergencia posee un funcionamiento muy semejante. Se movilizan sus

2728/94⁸⁹¹. Este fondo fue puesto en marcha por primera vez a raíz de la adopción de las Perspectivas Financieras que cubrieron los años 1993 a 1999⁸⁹². La dotación de dicho fondo sirve para cubrir las operaciones de empréstito-préstamo y para ofrecer ciertas garantías sobre determinados préstamos. Ello determina que, de producirse una situación de impago por parte del beneficiario de un préstamo o de la garantía de un préstamo concedido por la Unión Europea a/en un tercer Estado, el Fondo (y así el Presupuesto General) reembolsa a los acreedores.

El Fondo interviene para auxiliar económicamente al beneficiario de un préstamo o de una garantía de un préstamos concedido por la Comunidad en el momento en que el beneficiario en cuestión persiste en su impago tres meses después de la fecha de vencimiento del plazo. Toma el relevo de la tesorería comunitaria que, hasta ese momento, se ha encargado del servicio de la deuda. A fecha de 31 de diciembre de 1998, el Fondo se ha nutrido con transferencias valoradas en 1338,9 millones de ecus y ha intervenido, como garante, por un valor de 425, 3 millones de ecus de los cuales 321, 7 millones de ecus fueron cobrados tardíamente de los deudores morosos.

Las dos nuevas reservas de garantía de préstamos y para ayudas de emergencia se crearon para paliar la confusión generada por la anterior rúbrica 4 porque incluía tanto a las políticas internas y como a las externas. También, se concibieron como fórmula de solución a las dificultades surgidas para las acciones exteriores caracterizadas por la necesidad de frecuentes modificaciones de las mismas. Para resolver los imprevistos “*previsibles*” se pensó en esta alternativa de

activos, a propuesta de la Comisión, una vez examinadas las posibilidades de financiar las necesidades suplementarias por medio del reajuste de los gastos. Esta reserva solamente puede ser activada siempre que se respeten ciertas condiciones: respetando los límites de la suma fijada para permitir superar el límite máximo de la rúbrica durante un año y solicitándolo entre el momento de la presentación del Anteproyecto de Presupuesto de dicho presupuestario y el final de éste.

⁸⁹¹ *Vide* el reglamento (CE, Euratom) 2728/94 del Consejo, de 31 de octubre de 1994, por el que se crea un fondo de garantía a las acciones exteriores, (D.O.C.E. L 293, de 12 de noviembre de 1994, pp. 1-4).

⁸⁹² Se crearon estas dos nuevas reservas ante la confusión creada por la anterior rúbrica 4 que ponía en el mismo saco las políticas internas y externas. También se planteó como fórmula de solución a las dificultades surgidas para las acciones exteriores caracterizadas por la necesidad de frecuentes modificaciones de las mismas. Para resolver los imprevistos “*previsibles*”, se pensó en esta alternativa de la creación de nuevas reservas. Esta medida coincidió pues con la reclasificación de la rúbrica 4, subdividida en dos nuevas rúbricas: la rúbrica 3 para las “políticas internas” y la rúbrica 4 para las “acciones exteriores”. Como subrúbricas separadas, incluidas en la rúbrica 6 destinada a las “reservas” aparecerían las dos nuevas reservas. De esta manera, se acogían además las reclamaciones hechas por el Parlamento Europeo en un intento por evitar futuras revisiones de las Perspectivas Financieras.

la creación de nuevas reservas ⁸⁹³. De esta manera, se acogían además las reclamaciones reiteradas del Parlamento Europeo que quería evitar futuras revisiones de las Perspectivas Financieras ⁸⁹⁴ y afrontar la amplitud adquirida por las operaciones de préstamo al exterior. El Parlamento Europeo insistió también en cubrir la necesidad de un mecanismo que permitiera la movilización de estos recursos con transparencia.

Las nuevas Perspectivas Financieras aprobadas en Berlín en marzo de 1999 han confirmado de nuevo la vigencia y la utilidad de las dos reservas para ayudas exteriores. En este sentido, respecto de la reserva para las ayudas de emergencia, el Consejo Europeo señaló:

“(...) La provisión de esta reserva no deberá ser superior a:

Reserva de ayuda de emergencia						
(millones de euros, precios de 1999)						
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
200	200	200	200	200	200	200

65. El volumen de créditos de compromiso para la rúbrica 4 se ha establecido teniendo en cuenta el importe de la reducción de la reserva, con el fin de evitar que las partidas operativas de la rúbrica 4 se provean con cargo a esta reserva al elaborarse el presupuesto. Esta reserva deberá utilizarse únicamente para cubrir necesidades de ayuda humanitaria que sean realmente nuevas e imprevisibles(...).”

Respecto de la reserva para ayudas de garantía de préstamos el Consejo Europeo añadió:

“(...) 66. Teniendo en cuenta el importe objetivo y el porcentaje de aprovisionamiento previstos en el reglamento revisado sobre el fondo de garantía de préstamos, sobre el que ya existe acuerdo político, la provisión de la reserva de garantía de préstamos no deberá exceder de:

⁸⁹³ Esta medida coincidió pues con la reclasificación de la rúbrica 4, subdividida en dos nuevas rúbricas: la rúbrica 3 para las “políticas internas” y la rúbrica 4 para las “acciones exteriores”. Como subrúbricas separadas, incluidas en la rúbrica 6 destinada a las “reservas”, aparecerían las dos nuevas reservas.

⁸⁹⁴ *Vide* el informe presentado por la Comisión para la puesta en marcha del Acuerdo Interinstitucional de 29 de junio de 1988 sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario, *supra* nota 884, p. 16.

Reserva de garantía de préstamos (millones de euros, precios de 1999)						
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
200	200	200	200	200	200	200

(...)

De conformidad con lo establecido por el Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999, mientras que la reserva de garantía de préstamos a terceros países estará “(...) destinada a abastecer las líneas presupuestarias relativas a la alimentación del Fondo de Garantía ⁸⁹⁵ y a los posibles pagos complementarios que deban efectuarse en caso de impago por parte de un deudor (...)”, la reserva para ayudas de emergencia “tiene por objeto permitir responder necesariamente a las necesidades concretas de ayuda de terceros países generadas por acontecimientos no revisibles en el momento del establecimiento del Presupuesto, prioritariamente, para acciones de carácter humanitario”.

Los diferentes Acuerdos Interinstitucionales que han regido las Perspectivas Financieras de 1988, 1993 y 1999 han previsto, todos ellos, un procedimiento de revisión de las Perspectivas Financieras destinado a hacer frente a la necesidad de tomar nuevas iniciativas no previstas en un principio, dentro del respeto del límite máximo de los recursos propios. La experiencia práctica de los años 1988 a 1992 demostró sin embargo las enormes dificultades que planteaba el abuso de este procedimiento para ajustar los ingresos comunitarios a las necesidades y a los compromisos de la Comunidad ⁸⁹⁶. No sólo era siempre largo y complejo, sino que además su duración solía solaparse con el desarrollo del procedimiento de aprobación anual del Presupuesto ⁸⁹⁷. En aquellos años, surgieron demasiadas situaciones no previstas originalmente y demasiadas situaciones previstas de forma insuficiente. Al respecto, los dos titulares de la autoridad presupuestaria adoptaron además posturas divergentes en cuanto a la manera de financiar las

⁸⁹⁵ Para acoger las innovaciones decididas en Berlín, el fondo de garantía a las acciones exteriores regido por el Reglamento (CE, Euratom) 2728/94 (*vide supra* nota 891) ha sido modificado por un nuevo Reglamento (CE, Euratom) 1149/1999 del Consejo, de 25 de mayo de 1999 (D.O.C.E. L 139, de 2 de junio de 1999, pp. 1-2).

⁸⁹⁶ Estas revisiones que llegaron a producirse en once ocasiones, debido fundamentalmente a que el importe de los créditos de pago necesarios permanecieron, debido a un mayor crecimiento del esperado, por debajo del perfil evolutivo previsto en las Perspectivas Financieras. En 1990, llegó a hacer falta un 0,9% más de créditos para afrontar las necesidades económicas comunitarias; en 1991, un 5,7% más y en 1992, un 4,3% más. *Vide* el informe presentado por la Comisión para la puesta en marcha del Acuerdo Interinstitucional de 29 de junio de 1988 sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario, *vide supra* nota 884, pp. 3-4 y 8-10.

⁸⁹⁷ *Vide supra* el capítulo 2, epígrafe III.B.2.a)i. referido a la actualización de las Perspectivas Financieras.

nuevas necesidades. Así, mientras que, para el Parlamento Europeo, había que utilizar el margen disponible bajo el límite máximo de los recursos propios; según el Consejo, había que redistribuir los gastos de cada rúbrica o entre las rúbricas.

Las instituciones comunitarias tuvieron además problemas de interpretación en lo relativo a la amplitud de las posibles revisiones de las previsiones financieras. El Consejo interpretó que el margen para gastos imprevistos de 0,03% del PNB al que se refería el artículo 12 del Acuerdo Interinstitucional debía entenderse que, se iba agotando a medida que se sucedieran las revisiones, y que era posible modificar los límites máximos de los epígrafes siempre y cuando no se superase el límite máximo global de las previsiones financieras. Para el Parlamento Europeo y para la Comisión, el margen de imprevistos podía reconstituirse dentro del límite máximo de los recursos propios. Para superar este punto de divergencia hubo de acudir a la aplicación alternativa del apartado 4 de este artículo 12 que exige la decisión del Consejo por unanimidad o bien omitiendo toda referencia a este cualquier disposición del Acuerdo Interinstitucional.

Con estos precedentes, no es pues sorprendente que, de cara a la preparación de las siguientes Perspectivas Financieras para los años 1993 a 1999, se propusieran mecanismos alternativos a la revisión de las Perspectivas Financieras. Fue entonces cuando se pensó en la creación del Fondo de garantía de préstamos para las acciones exteriores y en la división de una de las rúbricas del marco financiero de 1988 en dos rúbricas separadas. La ocasión sirvió también para que la Comisión recomendara que los límites máximos de gastos fueran establecidos en las previsiones financieras de tal manera que sobrara un margen entre el límite máximo de recursos propios y el total de los créditos de pago necesarios. También, se animó a que el Acuerdo Interinstitucional pendiente de adopción arbitrara soluciones para el caso de que dicho margen de seguridad pudiera agotarse en razón de la disminución de la actividad económica. Se decidió que la Comisión examinaría con las restantes instituciones afectadas las modificaciones del marco financiero que resultaran necesarias y que presentaría las propuestas correspondientes. En última instancia, había que mejorar especialmente el mecanismo de ajuste técnico anual y crear nuevas reservas.

Recientemente, con la adopción de las nuevas Perspectivas Financieras previstas para los años 2000 a 2006, se ha incorporado una importante innovación ya que, por primera vez, se ha contemplado la posibilidad de superar el 0,03% decidido para los márgenes de disponibilidad de producirse futuras y eventuales revisiones. Este elemento de flexibilidad está destinado a evitar que haya que recurrir a revisar las Perspectivas Financieras. Parece como si, con estas medidas,

se haya querido compensar el hecho de que el límite máximo de ingresos del 1,27% del PNB vaya a permanecer inalterado en los próximos siete años.

Con Berlín, además también se ha introducido el llamado “instrumento de flexibilidad”. Su funcionamiento está recogido en el apartado 24 del Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999. El importe máximo que puede alcanzar se ha establecido en un máximo de 200 millones y deberá servir para “permitir la financiación, en un ejercicio presupuestario determinado, de gastos identificados con precisión que no podrían financiarse dentro de los límites máximos disponibles de una o más de las otras rúbricas” ⁸⁹⁸. Este nuevo instrumento permite por tanto la rápida acomodación del Presupuesto sin asumir el compromiso de revisar las Perspectivas Financieras e introduce una libertad de movimientos en la gestión de las rúbricas desconocida hasta la fecha. El instrumento de flexibilidad no es exactamente una reserva, sino que permite transferir en un momento dado, a lo largo de un ejercicio presupuestario, dotaciones económicas (por ejemplo, de las rúbricas 3 y 4) por un importe limitado, sin menoscabar la disciplina presupuestaria. Determina que la parte no utilizada pueda ser prorrogada a los dos ejercicios presupuestarios siguientes ante la existencia de necesidades de cierta importancia. Este instrumento de flexibilidad suplementaria respecto de la gestión presupuestaria permite transferir las dotaciones de las rúbricas 3 y 4 sin menoscabar cuando la ocasión lo requiera a lo largo del procedimiento presupuestario anual o cuando pueda ser perjudicada la disciplina presupuestaria ⁸⁹⁹. Este instrumento determina la utilización de los márgenes disponibles. Incluso podrá dar lugar a la prórroga de dotaciones limitadas cuantitativamente para el

⁸⁹⁸ El apartado 18 de las Conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Berlín de 24 y 25 de marzo de 1999 (Bol.UE 3 1999, punto I) alude expresamente a lo antes era la reserva negativa. En él, se indica que el nuevo Acuerdo Interinstitucional no debería olvidar “la posibilidad de incluir una disposición que introduzca una cierta flexibilidad en las Perspectivas Financieras durante el procedimiento presupuestario anual hasta un máximo de 200 millones de euros”.

⁸⁹⁹ Su utilización deberá en todo caso decidirse durante el procedimiento presupuestario anual, a propuesta de la Comisión, de común acuerdo entre el Consejo y el Parlamento Europeo. La propuesta de la Comisión requiere además el examen previo de todas las posibilidades de reasignación de los créditos de la rúbrica afectada por la necesidad de gastos suplementarios. Se incluirá en el Anteproyecto de Presupuesto o acompañado de una ficha de financiación. Al igual que ocurre con la fijación de nuevo del TMA al final del procedimiento anual, la decisión de la autoridad presupuestaria sobre la utilización de este nuevo instrumento de flexibilidad exigirá el voto favorable del Consejo, por mayoría cualificada y el voto favorable del Parlamento Europeo por mayoría de los miembros que lo componen y de las tres quintas partes de los votos emitidos. Este acuerdo deberá desarrollarse necesariamente dentro del procedimiento de concertación que establece la sección A del anexo III del Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999, esto es, tras el ajuste técnico de las Perspectivas Financieras y antes de la presentación por parte de la Comisión del Anteproyecto de Presupuesto, cuando se reúnan en diálogo a tres bandas la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo sobre las prioridades del ejercicio siguiente.

año siguiente ante la perspectiva de necesidades políticas significativas previstas con cierta antelación.

B. Las mejoras cuantitativas

1. *La extensión del ámbito de acción de la Unión Europea*

La extensión del ámbito de actuación de la Unión Europea de los últimos años es un hecho incuestionable. Nadie puede negar que el gran número de competencias que hoy asume la Unión Europea era impensable en el momento en que se crearon las Comunidades Europeas. En términos financieros, esta expansión de la acción comunitaria se ha traducido en la asunción por parte del Presupuesto General de la Unión Europea de nuevas competencias, antes sufragadas por los tesoros públicos nacionales. Como quiera que estas nuevas competencias de la Unión Europea han sido catalogadas, —a sabiendas de que en la actualidad el volumen de GNO ha alcanzado al de los GO—, la ampliación del ámbito de competencial de la Unión Europea ha tenido repercusiones particularmente positivas en la esfera jurídica del Parlamento Europeo. Es un hecho que se puede demostrar el que, gracias a la extensión de ámbito competencial de las Comunidades el Parlamento Europeo no sólo ha logrado dilatar su esfera de actuación, sino que además, ello le ha permitido ejercer más efectiva y realmente sus poderes presupuestarios.

Como la propia dinámica comunitaria, la expansión de la acción de la Unión se ha producido en dos direcciones, dentro y fuera del pilar comunitario, es decir, en el ámbito en el que operan exclusivamente las tres Comunidades Europeas y a través de las formas de cooperación intergubernamental que estableció el Tratado Unión Europea, como apunta su artículo 1: la Política Exterior y de Seguridad Común y la Cooperación Judicial y Policial en el ámbito Penal. Este proceso de expansión ha podido materializarse gracias a la existencia de un soporte financiero adecuado. Esta idea ha estado siempre presente en el sentido de ha sido recurrente la reivindicación de “suficiencia de medios”⁹⁰⁰. De no ser así, en 1985, con ocasión

⁹⁰⁰ Esta exigencia, —consecuencia del apartado 4 del actual artículo 6 del Tratado UE—, determina que “la Unión (...) [debe] dotar[se] de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas” y que está relacionado con la aplicación del principio de subsidiariedad.

Esta cuestión fue tratada por el Grupo de Reflexión que preparó la Conferencia Intergubernamental de 1996. En aquella ocasión, ciertos países solicitaron el fortalecimiento de esta idea “como elemento moderador del ejercicio de las competencias de la Comunidad”. Se especificó sin embargo que su objetivo no consistía tanto “de establecer una garantía de financiación comunitaria de toda decisión de la Comunidad que genere gastos para alguno de sus miembros, sino (...) para inspirar un control ex-

de la presentación del Acta Única Europea la Comisión no habría afirmado con tanta rotundidad que:

“(...) El gran mercado sin fronteras no puede, por sí sólo, asegurar convenientemente las tres grandes funciones de su política económica: la búsqueda de una mayor estabilidad (lucha contra la inflación y contra los desequilibrios exteriores), la asignación óptima de los recursos para sacar el mejor provecho del factor dimensión y estimular la innovación y la competitividad, la distribución equilibrada de la riqueza que esté también en función de los méritos de cada uno.(...)”⁹⁰¹

Ello ha determinado que tras extender la esfera de actuación de la Unión se haya procedido a materializarla mediante una conveniente distribución presupuestaria por parte de las llamadas “Perspectivas Financieras”⁹⁰², esto es, “disponiendo de los recursos necesarios para poder alcanzar los objetivos”⁹⁰³.

Con estos precedentes no sorprende el curso que tomaron los acontecimientos a mediados de los años ochenta. Después de atravesar una larga etapa de casi veinte años de crisis económica y de freno en el proceso de integración europea, se produjo el gran despegue del proceso de integración comunitaria. La superación de esta etapa de “europesimismo” y “euroesclerosis” empezó a hacerse patente en 1983 con la Declaración Solemne de Stuttgart⁹⁰⁴. Sin embargo, no alcanzó su punto culminante hasta la presentación del Libro Blanco sobre la realización del gran mercado interior en 1985 que se convirtió más tarde en el objetivo fundamental del Acta Única Europea de 1986⁹⁰⁵. Para facilitar la consecución del viejo objetivo del proceso integrador renovado, —esto es, la

ante de las propuestas que impida que la Unión pueda decidir obligaciones financieras intolerables contra la voluntad de los Estados que se verían obligados a sufragarlas con cargo a sus Presupuestos nacionales”. *Vide* CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL DE 1996 (1996), Informe del Grupo de Reflexión y otras referencias documentales, Bruselas, ed. Secretaría General del Consejo de la Unión Europea, apartado 72, p. 24.

⁹⁰¹ *Vide* la comunicación de la Comisión para la puesta en marcha del Paquete Delors I: “Llevar buen término el Acta Unica Europea: una nueva frontera para Europa”, doc COM (87) 100, del 24 de febrero de 1987, p. 4.

⁹⁰² No olvidemos que, la evolución de los límites máximos establecidos en las Perspectivas Financieras corresponden a la orientación de los gastos ajustados a las prioridades de la Comunidad para las políticas internas y externas.

⁹⁰³ *Vide* “Llevar buen término el Acta Unica Europea: ...”, *supra* nota 901, p. 2.

⁹⁰⁴ *Vide* la declaration solennelle sur l’Union européenne de Stuttgart du 19 juin 1983, Bull.CE 6 1983, pp. 23 y siguientes.

⁹⁰⁵ *Vide* el Acta Unica Europea, hecha en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 y en La Haya el 28 de febrero de 1986, D.O.C.E. L 169, de 29 de junio de 1987 y B.O.E., n° 158, de 3 de julio de 1987 (autorizada para su firma al Gobierno español por L.O. 4/1986, de 26 de noviembre (B.O.E. n° 288, de 2 de diciembre de 1986).

constitución del gran mercado interior y único—, se determinó la eliminación de los obstáculos al mercado interior, una notable profundización de ciertas políticas comunitarias (en especial, la Política Agrícola Común, los fondos estructurales y la disciplina presupuestaria), y un fortalecimiento significativo de los poderes de las Comunidades. Las Comunidades fueron dotadas de nuevas competencias, a saber: mayor capacidad monetaria (nuevo artículo 102 A del Tratado CEE), una reforma de la política social (nuevo artículo 118A del Tratado CEE), se introdujo una nueva “Cohesión Económica y Social” (nuevos artículos 130A a 130E del Tratado CEE), se formalizó la investigación y el desarrollo tecnológico (nuevos artículos 130F a 130 Q del Tratado CEE) y se aludió por primera vez en los Tratados de la protección del medio ambiente (nuevos artículos 130R a 130T del Tratado CEE).

Como gran innovación, el AUE tendió por primera vez el puente entre la acción estatal de Derecho Internacional Público y el marco comunitario. El artículo 30 del AUE constitucionalizó una nueva Cooperación Política Europea adecuada a un régimen ordinario de Derecho Internacional que superaba la idea de compromiso político declarativo e invertebrado. Ahora bien, en ningún pasaje del Acta Única, se mencionó sin embargo el régimen financiero aplicable a la Cooperación Política Europea.

De forma complementaria, desde un principio, la Comisión asumió además un compromiso de disciplina y rigor presupuestario sin precedentes, consciente de que:

“(...) como contrapartida a la aceptación de nuevas responsabilidades conferidas a los países miembros por el Acta Única, debe administrar su Presupuesto como un buen padre de familia y asegurar la mejor utilización posible de los recursos asignados. Ello depende de la calidad de las políticas aplicadas, de la eficacia de su ejecución y del rigor que debe presidir todo”
906.

Para ello, se decidió dotar a las Comunidades Europeas de un sistema de recursos propios suficiente, estable y seguro que garantizase un período de “seguridad presupuestaria” bastante largo, destinado a poder programar mejor su desarrollo, sobre todo durante el período de realización del mercado interior⁹⁰⁷.

Años más tarde, en la estela del AUE, el Tratado de la Unión Europea de

⁹⁰⁶ Vide “Llevar buen término el Acta Unica Europea: ...”, *supra* nota 901, p. 8.

⁹⁰⁷ Estas medidas dieron lugar a la adopción de decisiones financieras sobre recursos propios, sobre disciplina presupuestaria y el Acuerdo Interinstitucional de 1988 al que acompañan las Perspectivas Financieras para el período 1988 a 1992. Vide *supra* el capítulo 1, epígrafe III.B.3 sobre la “paz financiera” definitiva para el mercado único lograda a través de la gran reforma de 1988.

1992 complementó la integración económica, recuperando al mismo tiempo la idea de integración política europea que había sido sepultada tras el fracaso de la Comunidad de Defensa y de la Comunidad Política Europea de 1952. Aunque planteado de una forma extraordinariamente cautelosa, se insistió en mantener la plena soberanía en el ámbito de la cooperación política, ajena a la supranacionalidad, y crear nuevas formas de cooperación intergubernamental herederas de la anterior Cooperación Política Europea: la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Cooperación en los Ámbitos de Justicia y Asuntos de Interior (CAJAI).

Además, el Tratado UE amplió la acción comunitaria a nuevos ámbitos incorporando al Tratado CE los nuevos títulos VIII a XIII y XVII dedicados: a la educación, a la formación profesional y juventud (artículos 126 a 127), a la cultura (artículo 128), a la salud pública (artículo 129), a la protección de consumidores (artículo 129A), a las redes transeuropeas (artículo 129B a 129D), a la industria (artículo 130), a la investigación y desarrollo industrial (artículo 130F a 130P) y a la cooperación al desarrollo (artículo 130U a 130Y). La comunitarización de todos estos aspectos se limitó a la adopción de medidas de fomento, excluyéndose “toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros”⁹⁰⁸. Con la introducción de estas políticas, se aludía a “medidas en los ámbitos de energía, de protección civil y de turismo” cuya revisión se propuso para la Conferencia Intergubernamental de 1996. En todo caso, la gran innovación del Tratado UE (que ya impulsaban los Tratados comunitarios) fue el proyecto de constituir, por etapas, una Unión Económica y Monetaria presidida por el respeto del principio de la economía de mercado abierta y de libre competencia.

Una vez más, el Parlamento Europeo se vio favorecido por las novedades de Maastricht debido a que las nuevas competencias de la Unión Europea, —con exclusión de los gastos operativos de las formas de cooperación intergubernamental—, pasaron a formar parte de la categoría de GNO. Junto a ello, las disposiciones financieras de acompañamiento de las Perspectivas Financieras aplicables en el lustro 1993 a 1999 —que se introdujeron en el mismo momento— dieron lugar por ejemplo, a una nueva generación de fondos estructurales y un nuevo Fondo de Cohesión (nuevo artículo 130D del Tratado CE) que duplicaban la cuantía de las dotaciones presupuestarias del período anterior y a un incremento del 29% de las dotaciones para las políticas internas. A todos los efectos, estas dos rúbricas de las Perspectivas Financieras se consideraban GNO

⁹⁰⁸ *Vide* el artículo 126, 4 respecto de temas relacionados con la educación; el artículo 127, 4 para la formación profesional; el artículo 128, 5 para aspectos culturales; el artículo 129,4 para temas de

Por su parte, el Tratado de Amsterdam de 1997 no ha respondido, ni a la expectación, ni a las esperanzas de revisión depositada por el Tratado de Maastricht ⁹¹⁰. Apenas se ha avanzado en la integración europea debido a unas difíciles negociaciones eclipsadas por una coyuntura en general poco favorable a la integración y por los problemas relacionados con el euro, la dimensión social y el empleo. La Unión Europea no ha ampliado más sus competencias. Se han introducido meros retoques y parches. Tan sólo destacar, a efectos del poder presupuestario del Parlamento Europeo vinculado a las formas de cooperación intergubernamental, el hecho de que ciertos componentes de la cooperación intergubernamental han accedido al método de funcionamiento comunitario. Ello significa que, por ejemplo, al “comunitarizar” el acervo Schengen, sus gastos pasarán a ser costeados por el Presupuesto General.

Respecto de la Política Exterior y de Seguridad Común, habrá ocasión de ver más adelante y con detalle las innovaciones introducidas por Amsterdam ⁹¹¹, adelantando tan sólo que el campo de acción del Parlamento Europeo y su poder de decisión respecto de los GNO van a verse una vez más beneficiados. Como señala SIDJANSKI, la nueva regulación de los gastos operacionales de la PESC, “sin ser revolucionaria, ofrece un marco más estructurado, listo para acoger y apoyar una política exterior de la Unión más coherente, a condición en cualquier caso de que la mayoría de los Estados miembros quieran comprometerse plenamente [a ello]” ⁹¹².

Un inciso aparte merece la situación actual de la CECA por cuanto el Tratado de París expirará en el 2002. A tales efectos, es previsible que este hecho favorezca la capacidad de acción presupuestaria del Parlamento Europeo dado que el Consejo Europeo de Amsterdam de 16 y 17 de junio de 1997 acordó, con carácter definitivo, la absorción por parte del Presupuesto General de las Comunidades

salud humana.

⁹⁰⁹ Vide el párrafo 3º del apartado 16 del Acuerdo Interinstitucional, de 29 de octubre de 1993, *supra* nota 861.

⁹¹⁰ Vide DEHOUSE, F. (1997), “Le Traité d’Amsterdam, reflet de la nouvelle Europe”, *C.D.E.* 3-4, 265-273; DEHOUSSE, R. (1997), *Le Traité de Amsterdam: un mélange de modestie et de complexité*, *Journal des Tribunaux*, 5859 (8 novembre 1997), 721-730; VIGNES, D. (1997), “Amsterdam, la énième révision des Traités européens”, *Studia Diplomatica*, 6, 5-35; etc.

⁹¹¹ Vide *infra* el epígrafe I.B.4 sobre la financiación de las formas de cooperación intergubernamental.

⁹¹² Vide SIDJANSKI, D. (1998), “La Europa de los pequeños pasos o el Tratado de Amsterdam”. En: *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*, Barcelona, ed. Ariel, p. 409.

Europeas de la actividad financiera de la CECA. En concreto, se decidió mantener la actividad presupuestaria al nivel necesario para responder a las necesidades determinadas hasta el año 2002, anular el tipo de exacción a partir de 1998 ⁹¹³, —un año antes lo previsto inicialmente—, debido a un superávit presupuestario inesperado en 1997. También se estableció que, en el año de caducidad del Tratado de París, los ingresos procedentes de las reservas en curso se utilizaran para un fondo de investigación sobre los sectores vinculados a la industria del carbón y del acero ⁹¹⁴.

Al aproximarse su fecha de expiración, puede entenderse la lógica reducción en la que ha entrado la actividad presupuestaria y financiera de la CECA, en el sentido de que, su cartera de préstamos disminuye progresivamente, concretándose su acción en un número de deudores siempre más reducido. Así, los últimos datos disponibles correspondientes al ejercicio 1997 ⁹¹⁵ siguen la tendencia decreciente de los compromisos del Presupuesto de la CECA, a un ritmo de un 10% respecto del ejercicio anterior. Este descenso se debe principalmente a la reducción de los préstamos pendientes con fondos de empréstitos ⁹¹⁶.

2. *La progresión de los gastos comunitarios*

La progresión al alza de los gastos comunitarios costeados por el Presupuesto comunitario ha sido espectacular, con cambios de escala continuos. Así, por ejemplo, los mil millones de ecus se sobrepasaron en 1968 y apenas diez años después se alcanzó la cifra de diez mil millones de ecus. Mientras que esta cantidad se duplicó en 1982, en 1991, se llegó a los cincuenta mil millones de ecus. En 1999, esta cifra se volvió a duplicar de tal manera, que el Presupuesto

⁹¹³ *Vide* la decisión 2618/97/CECA de la Comisión por la que se fijan los tipos de las exacciones para el ejercicio 1998 y se modifica la Decisión 3/52/CECA relativa al importe y a las modalidades de aplicación de las exacciones previstas en los artículos 49 y 50 del Tratado, (D.O.C.E. L 353, de 24 de diciembre de 1997), confirmada por la Decisión 2652/98/CECA de 9 de diciembre 1998, (D.O.C.E. L 335, de 10 de diciembre 1998, pp. 49-50).

⁹¹⁴ *Vide* Bol.U.E. 6, 1997, punto I.28.

⁹¹⁵ *Vide* el informe anual del Tribunal de Cuentas sobre la CECA del ejercicio 1997, acompañado de las respuestas de la Comisión, D.O.C.E. C 352, de 18 de noviembre de 1998, pp. 1-8.

⁹¹⁶ En contrapartida, el nivel de los ingresos generados durante este mismo ejercicio aumentaron, superando las previsiones. El excedente acumulado permitió efectuar una dotación adicional significativa al Fondo de garantía operativo en la CECA y un incremento neto de la provisión disponible para la financiación del Presupuesto operativo de la CECA, reforzando los fondos propios de la Organización. Esta inyección económica ha resultado ser especialmente oportuna a efectos de paliar la eliminación total del tipo de exacción CECA producida en 1998 y así reforzar la solvencia de la CECA de cara a los próximos compromisos de los ejercicios 1998 a 2002.

comunitario actual ronda los cien mil millones de ecus (ahora euros).

Toda esta progresión aritmética de aumento del Presupuesto no ha sido sólo cuantitativa, también se ha producido en términos cualitativos, al menos en lo que al Parlamento Europeo se refiere ya que, si bien, hasta mediados de los años ochenta, los gastos agrícolas calificados como GO engrosaron la mayor parte de los costes de la Organización, la disciplina presupuestaria impuesta a partir de 1988 redujo drásticamente estos importes. De alcanzar entre el 70 y 80% del Presupuesto, tras el aumento significativo de las dotaciones de la política estructural y las acciones exteriores, el gasto agrícola se sitúa actualmente en menos del 50%. Esto significa que, en la actualidad, después de la incorporación de los últimos socios y de la introducción de nuevas políticas comunitarias, los GNO y los GO están prácticamente equilibrados. En la medida en que es por “mandato constitucional” (por imposición de los Tratados), esta clasificación de los gastos ⁹¹⁷ determina una distribución más o menos equitativa del poder presupuestario entre una autoridad presupuestaria bicéfala formada por el Parlamento y por el Consejo, bien puede imaginarse la situación de fuerza con la que se ha encontrado el Parlamento Europeo. Este hecho puede relacionarse además con dos factores adicionales: por un lado, el alcance y las consecuencias jurídicas que ha representado la subclasificación entre los “GNO privilegiados” y los “GNO no privilegiados” ⁹¹⁸, y por otro lado, las novedades más recientes introducidas por el Tratado de Amsterdam. Téngase en cuenta que, con este nuevo Tratado, no pasarán a formar parte de los GNO únicamente ciertos gastos operativos derivados de la PESC, sino que también lo harán los gastos derivados del nuevo capítulo del Tratado CE relativo a las medidas de fomento del empleo ⁹¹⁹ y los costes generados por las medidas comunitarias de acompañamiento y de apoyo a la acción estatal en

⁹¹⁷ *Vide supra* en el capítulo 1, los epígrafes III.A.3, sobre las innovaciones introducidas por el Tratado de Luxemburgo de 1970 ; II.B. 1, sobre el Tratado de Bruselas de 1975 y el capítulo 2; e *infra* el epígrafe II.B.1, relativo a los conflictos interinstitucionales vinculados a la clasificación del gasto comunitario.

⁹¹⁸ *Vide supra* el capítulo 2, epígrafe II.B.1 sobre la introducción del Acuerdo Interinstitucional de 29 de junio de 1988 e *infra* el epígrafe II.B.1 relativo a los conflictos interinstitucionales vinculados a la clasificación del gasto comunitario. Comentarios doctrinales sobre la materia de: RÉGNIER-HELDMAIER, C. (1994), “La distinction DO-DNO. Instrument de lutte pour le pouvoir budgétaire”, R.M.C.U.E. 375, 94-102; CAMMARATA, A. (1995), “Guerre et paix dans les finances publiques européennes: les divergences d'interprétation des accords interinstitutionnels entre les institutions signataires”, Affari Sociali Internazionali, 23, 25-57 y JOURET, P. (1999), “L'encadrement financier du budget général”. En: Mingasson (dir.), Commentaire Mégret. Le Droit de la CE et de l'Union Européenne. Les finances de l'Union Européenne, vol. 11, 2ª edición, Bruselas, ed. Universidad Libre de Bruselas, pp. 226 y siguientes y 251 y siguientes.

⁹¹⁹ *Vide* la Declaración nº 23, aneja al Acta Final que adoptó el Tratado de Amsterdam, sobre el artículo 129 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

el ámbito social ⁹²⁰. Ambos aspectos serán incluidos dentro de la categoría 3 de las Perspectivas Financieras para los años 2000 a 2006 y ser considerados como GNO.

3. *La financiación de las formas de cooperación intergubernamental*

De los pocos cambios introducidos por el Tratado de Amsterdam en el plano presupuestario, el más significativo alude a la financiación de las dos formas de cooperación intergubernamental: la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Cooperación Policial y Judicial en materia Penal ⁹²¹. Al respecto, el Tratado de Amsterdam de 1997 ha supuesto una transformación radical de las reglas del juego establecidas previamente por el Tratado de la Unión Europea de 1992. Así, en los viejos preceptos de Maastricht se distinguían los gastos administrativos y los gastos operacionales derivados de estas modalidades de cooperación intergubernamental. Así, mientras que los primeros (gastos administrativos) no plantearon problemas porque se decidió integrarlos de forma automática en el Presupuesto General de la Organización, no ocurría lo mismo con los gastos operacionales. Para la organización de la financiación de este tipo de gastos se partía de una presunción inicial. Se entendía que, por lo general, la financiación de dichos gastos debían correr a cargo de los Estados. Para ello, se aplicaron unos criterios de distribución determinados decididos previamente y por unanimidad por el Consejo, salvo decisión en contrario. De esta forma se entendió, solamente de forma absolutamente excepcional, los gastos operacionales tendrían que engrosar el Presupuesto General ⁹²².

El Tratado de Amsterdam ha dado un giro copernicano con relación a la situación precedente. Ello determina que, como norma, los gastos derivados de la puesta en marcha de operaciones en los ámbitos intergubernamentales se presumen financiados por el Presupuesto General de la Unión. Para mayor gloria del Parlamento Europeo, estos gastos van a tener la consideración de GNO. Asimismo, de forma absolutamente excepcional, los Estados tan sólo costearan con

⁹²⁰ VIDE la Declaración n° 25, aneja al Acta Final que adoptó el Tratado de Amsterdam, sobre el artículo 137 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

⁹²¹ Vide los nuevos artículos 28 y 41 del Tratado UE.

⁹²² Sobre el funcionamiento de la financiación de la PESC antes de la firma del Tratado de Amsterdam y los problemas que causaron pueden verse ROBLES CARRILLO, M. (1995), "La financiación de la PESC", R.I.E., 101-146, *praesertim* p. 134 y siguientes; MONAR, J. (1994), "Interinstitutional agreements: the phenomenon and its new dynamics after Maastricht", C.M.L.R. 31, 693-719 y; FONSECA MORILLO, F. (1997), "La interrelación entre los calendarios de la Conferencia Intergubernamental y las Perspectivas Financieras". En: I. Vega Mocochoa (coord.), Financiación y Política Presupuestaria de la Unión Europea, Valladolid, ed. Lex Nova, p. 213.

aportaciones salidas directamente de sus respectivos Presupuestos ⁹²³: las operaciones que tengan implicaciones militares, las operaciones vinculadas a cuestiones de defensa o, cuando así lo decida el Consejo por unanimidad ⁹²⁴. De esta manera, de conformidad con las nuevas normas que establecen modalidades concretas de cooperación reforzada, se garantiza a aquellos Estados miembros que expresen su voluntad de no formar parte de determinadas operaciones poder mantenerse al margen y así no tener que costearlas. El Tratado de Amsterdam considera sin embargo que, cuando se recurra a un sistema de financiación clásico basado en aportaciones estatales, el criterio de reparto de los gastos elegido será el del valor macroeconómico del PNB.

En cualquier caso, en previsión de futuros conflictos institucionales y para asegurar que se pudiera llevar a cabo una acción común o de consenso en el ámbito de la PESC, el 17 de julio de 1997 el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo adoptaron un Acuerdo Interinstitucional ⁹²⁵. Este Acuerdo, que originó enormes discusiones en el seno de la Conferencia Intergubernamental de 1996, permitió llegar a una vía intermedia de consenso y aseguró al Parlamento Europeo que los gastos operativos de la PESC se considerarían como GNO. Con este Acuerdo se definieron las normas presupuestarias de financiación de la PESC y se organizó la fórmula particular de cooperación institucional. En concreto, se introdujo un nuevo régimen de concertación *ad hoc* entre los dos titulares de la autoridad presupuestaria para que fijaran el importe de los gastos operativos a consignar en el Presupuesto y decidieran su distribución en los artículos del capítulo PESC del Presupuesto ⁹²⁶. El Acuerdo determinó asimismo la imputación con cargo al

⁹²³ Para mejorar la capacidad operativa disponible para la Unión Europea en materia de militar y de defensa se han introducido las llamadas Misiones Petersberg. Relacionadas con el establecimiento coordinado de la UEO con la Unión Europea y de conformidad con el apartado 2º del actual artículo 17 del Tratado UE, las misiones Petersberg consisten en “misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz”.

⁹²⁴ El Tratado de Amsterdam introduce una nueva modalidad de “abstención constructiva” que permite a los Estados miembros que lo deseen adoptar decisiones incluso si no todos están de acuerdo o desean cumplirlas (apartado 1 del artículo 23 del Tratado UE). Esta abstención se extiende también al tema de la financiación de dichas acciones.

⁹²⁵ *Vide* el Acuerdo Interinstitucional, de 17 de julio de 1997, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre las disposiciones relativas a la aplicación de la financiación de la política exterior y de seguridad común, D.O.C.E. C 286, de 22 de septiembre de 1997, p. 80. *Vide* los comentarios de FONSECA MORILLO, F. (1997), “La interrelación entre los calendarios...”, *op. cit. supra* nota 922, pp. 212-216 y RÉGNIER-HELDMAIER, C. (1999), *La genèse du système financier de l'Union européenne...*, *op. cit. supra* nota 863, pp. 28-29.

⁹²⁶ El propio Acuerdo Interinstitucional sugirió una clasificación del capítulo PESC siguiendo las líneas de créditos siguientes: observación y organización de elecciones/participación en procesos de

Presupuesto comunitario de los gastos operativos de la PESG, salvo en el caso de los gastos derivados de operaciones con implicaciones militares o en el ámbito de la defensa, así como, en los casos en que el Consejo decida por unanimidad lo contrario. Un tema de vital trascendencia y un gran avance para el Parlamento fue lograr que los gastos de la PESG se considerasen GNO ⁹²⁷.

Este Acuerdo sobre la financiación de la PESG de 1997 ha sido incluido textualmente en el nuevo Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999 ⁹²⁸. Es de esperar, por tanto, que estas nuevas medidas tengan unos efectos altamente positivos para el Parlamento Europeo. Hasta ahora, el Parlamento no sólo ha logrado ya extender su ámbito de acción, también ha conseguido que se establezca un régimen de consulta y de intercambio de información periódicos, hasta ahora inexistente. En particular, la presidencia del Consejo se ha comprometido a consultar anualmente al Parlamento Europeo “sobre un documento del Consejo que recogerá los principales aspectos y las opciones básicas de la PESG, incluidas sus implicaciones financieras para el Presupuesto General de las Comunidades Europeas ⁹²⁹” y a “informar regularmente al Parlamento Europeo sobre el desarrollo y la realización de las acciones de la PESG”. Por su parte, como titular de la facultad de ejecución la Comisión ha asegurado que “una vez por trimestre, (...) informará a la autoridad presupuestaria de la ejecución de las acciones PESG y de las previsiones financieras para el resto del ejercicio ⁹³⁰”. Para cada decisión con incidencias presupuestarias, el Acuerdo Interinstitucional ordenó también al Consejo comunicar de forma inmediata al Parlamento Europeo la estimación de los

transición democrática; enviados de la Unión; prevención de conflictos/procesos de paz y de seguridad; ayuda financiera a los procesos de desarme; contribuciones a conferencias internacionales y acciones urgentes. Se prohíben consignación de ningún importe a reserva y se limita de forma expresa el importe destinado acciones consideradas como urgentes, que no podrán superar el 20% del importe global del capítulo PESG.

El importe pendiente de acuerdo debía cubrir las necesidades reales previsibles, dejando sin embargo un margen razonable para las acciones imprevistas. No se previó en cambio ninguna reserva al efecto. Para el caso de no llegar a un acuerdo, los dos titulares de la autoridad presupuestaria (Parlamento Europeo y Consejo) se comprometieron a consignar como mínimo en el presupuestario de la PESG el importe incluido en el Presupuesto anterior.

⁹²⁷ Parafraseando a ROBLES, este logro obtenido en Amsterdam “progresó hacia una [mayor] comunitarización de la política exterior”. Vide ROBLES CARRILLO, M. (1995), “La financiación de la PESG”, *op. cit. supra* nota 922, p. 142.

⁹²⁸ Vide los apartados 39 a 40 del Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999, *supra* nota 840, p. 9.

⁹²⁹ Vide el párrafo 1º del apartado 40 del Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999, *ibidem*, p. 9.

⁹³⁰ Vide el párrafo 3º del apartado 40 del Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999, *ibidem*, p. 9.

costes previstos a través de la presentación de la ficha de financiación correspondiente que aluda al calendario, al personal empleado, al uso de instalaciones y otras infraestructuras, a los medios de transporte, a las exigencias de formación y a los acuerdos en materia de seguridad que deban adoptarse ⁹³¹.

El régimen jurídico establecido para el tercer pilar del Tratado UE (la Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal) es el mismo que el del segundo pilar, con la particularidad de que no se adoptado ningún Acuerdo Interinstitucional al respecto. Según FONSECA, está abierta la posibilidad de que, en el futuro, se llegue a suscribir un Acuerdo de financiación sobre la Cooperación Judicial y Policial en materia penal ⁹³².

Como elemento discordante, hay que señalar cómo, una vez más, como ha recordado ROBLES también respecto de la financiación de la PESC, sus problemas obedecen a la línea de fractura marcada entre el poder presupuestario y el poder normativo del Parlamento Europeo ⁹³³. La financiación de la PESC constituye pues una de las últimas batallas del Parlamento en busca de conciliación entre su poder normativo y presupuestario.

II. LOS FACTORES QUE HAN LIMITADO EL EJERCICIO DEL PODER PRESUPUESTARIO POR EL PARLAMENTO EUROPEO

A. Las limitaciones indirectas

1. *La perversión del sistema de recursos propios*

En la década de los sesenta, el eje de las negociaciones de los Tratados presupuestarios se centró en la concesión de autonomía financiera a las Comunidades Europeas a cambio del reconocimiento de poder presupuestario al Parlamento Europeo. Había que asegurar la definitiva “emancipación económica” de las Comunidades Europeas de los Estados miembros que las componían ⁹³⁴. Esta

⁹³¹ Vide el párrafo 2º del apartado 40 del Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999, *ibídem*, p. 9.

⁹³² Vide FONSECA MORILLO, F. (1997), “La interrelación entre los calendarios ...”, *op. cit. supra* nota 925, p. 216.

⁹³³ Vide ROBLES CARRILLO, M. (1995), “La financiación de la PESC”, *op. cit. supra* nota 922, pp. 144-145.

⁹³⁴ Según VEGA MOCOROA, la Unión Europea dispone de autonomía financiera porque: tiene capacidad normativa propia y no delegada, tiene capacidad para diseñar y financiar los gastos de las políticas comunes y tiene capacidad recaudatoria. Desde esta perspectiva, no parece importar mucho

incipiente autonomía financiera, lograda en los años setenta, repercutió directamente sobre el ámbito presupuestario y transformó radicalmente el equilibrio institucional originario. Sin embargo, hoy más que nunca, como indica MILAS, la autonomía financiera de la Unión tan sólo es la expresión de un mito ⁹³⁵.

Este hecho es en cierto modo paradójico porque realmente la Unión Europea sigue siendo la primera Organización Internacional autosuficiente económicamente. Hasta ahora sus recursos disponibles son adecuados ⁹³⁶ y sus contribuciones brutas aún son en cierto modo equitativas ⁹³⁷. Pero, las circunstancias coyunturales no han permitido hasta ahora dar pleno cumplimiento al mandato del Acuerdo de Luxemburgo de del 21 y 22 de abril de 1970 que ordenó que el Presupuesto fuera financiado en su totalidad por unos recursos propios que acabaran completamente con las anteriores contribuciones de los Estados. El sistema de recursos propios cambió de tal manera cuando se adoptaron las decisiones sobre recursos propios de 1988 y 1994 que en modo alguno puede hablarse de plena autonomía financiera de la Unión Europea. La razón estriba en que una parte sustancial del Presupuesto sigue financiándose a partir de aportaciones en bloque procedentes de los Presupuestos públicos nacionales, a saber: los ingresos procedentes del Impuesto sobre Valor Añadido nacionales y las contribuciones estatales basadas en un porcentaje del PNB. Este deslizamiento de la esfera comunitaria a la estatal no hace más que perjudicar a las instituciones comunitarias en su conjunto porque restan credibilidad a su autonomía financiera y crean conflictos con los Estados. La situación es tanto más inequívoca si se observa la evolución de la composición de los recursos propios ⁹³⁸ de los últimos

que estén excluidos del Presupuesto el FED y los empréstitos del BEI. *Vide* VEGA MOCOROA, I. (1997), “La financiación de la Unión Europea: análisis de resultados y principales retos”. En: Financiación y Política Presupuestaria..., *op. cit. supra* nota 922, *praesertim* p. 158.

⁹³⁵ *Vide* MILAS, R. (1988), “Le budget communautaire sous l’analyse systématique (I)”, R.M.C., 317, p. 289.

⁹³⁶ Según las estimaciones de la Comisión, la suficiencia de los ingresos comunitarios obedece a su capacidad para cumplir con los planes iniciales de gasto, en parte, porque la disminución de los recursos propios tradicionales es compensada con la recaudación obtenida del ingreso procedente del PNB y el beneficio que ha supuesto la contribución nacional de los socios comunitarios más recientes, unos países con una situación económica es desahogada. *Vide* el informe de la Comisión de 7 de octubre de 1998 sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios, Doc COM (98) 560 final, p. 6.

⁹³⁷ Gracias a la reciente sustitución del ingreso IVA por el recurso PNB, la Comunidad es más autónoma económicamente y ha mejorado la equidad de las aportaciones brutas de los Estados a las arcas comunitarias. En la medida en que la equidad se mide en términos de proporcionalidad de las contribuciones según el nivel de renta de los Estados miembros, el predominio del recurso PNB en los últimos años hace más justo el sistema de recursos propios.

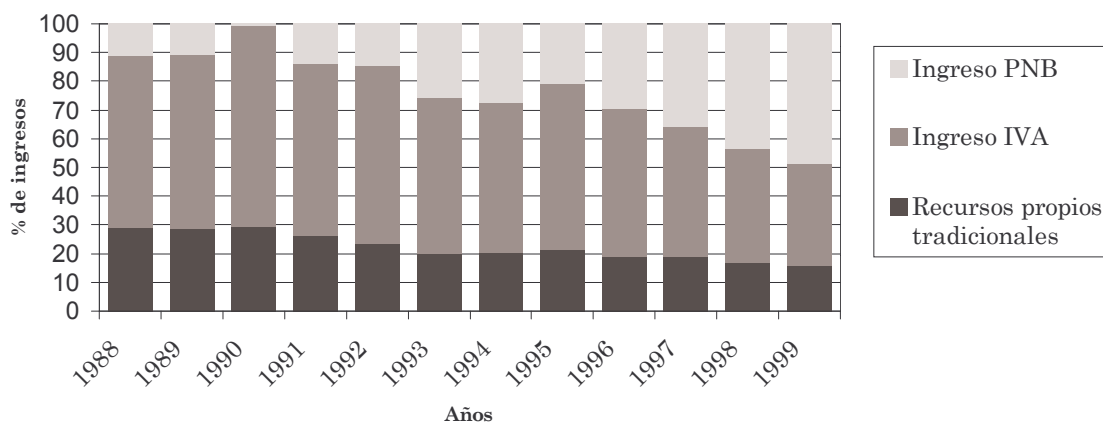
⁹³⁸ Recuérdese que, además de las cuatro grandes categorías de recursos propios más conocidas, el Presupuesto se nutre de otros ingresos cuyo volumen es muy escaso. Estos ingresos, que no llegan a

años ⁹³⁹.

**Composición de los recursos propios de la Unión Europea
(1988-1999)**

(en % total, base acumulada, los datos de 1998 y 1999 son proyecciones)

Año	Recursos propios tradicionales	ingreso IVA	ingreso PNB
1988	29,1	60,0	10,9
1989	28,7	60,7	10,6
1990	29,4	69,9	0,7
1991	26,4	59,5	14,1
1992	23,6	61,9	14,5
1993	20,3	54,0	25,7
1994	20,6	51,9	27,5
1995	21,3	57,8	20,9
1996	19,1	51,3	29,6
1997	18,8	45,5	35,7
1998	16,7	39,7	43,6
1999	16,1	35,4	48,4



Como señaló textualmente la Comisión en su informe transmitido al Consejo

representar más que el 0,74% del total de los recursos de la Unión, consisten en: multas, ingresos procedentes de operaciones administrativas de las instituciones comunitarias, contribuciones relativas a las actividades del Espacio Económico Europeo, intereses por el retraso de los pagos, impuestos sobre los salarios de los empleados de las instituciones comunitarias, rentas de operaciones de préstamo y empréstito e ingresos diversos.

⁹³⁹ Vide también el examen realizado por VEGA MOCOROA, I. (1997), “La financiación de la Unión Europea...”, *op. cit. supra* nota 922, p. 167 y siguientes.

el 7 de octubre de 1998 ⁹⁴⁰, este cuadro refleja, en primer lugar, la disminución progresiva de la participación de la contribución relativa a los recursos propios tradicionales (derechos de aduana y exacciones agrícolas) respecto del total de los ingresos comunitarios por haber pasado su parte proporcional del 29,1% del total en 1988, al 19,1% en 1996, y al 16% en 1999. Ello obedece al hecho de que el impacto de la liberalización comercial de los aranceles se ha traducido en que la aportación de este recurso ha dejado de aumentar de manera correctiva a la expansión del comercio mundial.

Este cuadro revela además la considerable reducción de la parte de las contribuciones IVA ⁹⁴¹, que ha pasado de casi el 70% total de los recursos en 1990 al 51,3% en 1996, y al 35,2% en 1999 a costa del aumento gradual de las aportaciones procedentes del recurso PNB. Este último recurso fue introducido por primera vez por el Paquete DELORS I e incrementada su importancia a partir de 1993. Como este recurso PNB funciona como un amortiguador, tiene una función residual muy oscilante que equipara los ingresos y los gastos agregados presupuestarios ⁹⁴². Ello provoca que el tipo uniforme PNB varíe en función de las necesidades presupuestarias anuales ⁹⁴³. En la práctica, la progresiva disminución del porcentaje de los recursos propios tradicionales y también del IVA, ha determinado que el recurso PNB esté desempeñando un papel siempre más significativo en relación con la financiación de la Unión Europea. De hecho hoy, este ingreso comunitario se ha convertido en el más importante de todos ⁹⁴⁴.

⁹⁴⁰ *Vide* la comunicación de la Comisión al Consejo sobre la financiación de los recursos propios, doc. COM (98) 560, de 7 de octubre de 1998, *supra* nota 936, pp. 2 y siguientes.

⁹⁴¹ Varias cosas pueden decirse a propósito del recurso IVA. En primer lugar, que, en 1994, se decidió reducir progresivamente, con efectos desde 1995, cuando el tipo máximo IVA pasó del 1,4% al 1% en 1999. En segundo lugar, que el tipo por el que se determinan efectivamente las contribuciones IVA es el llamado tipo uniforme, (que es menor que el tipo máximo, dada la necesidad de dejar una cantidad para la financiación nacional de corrección del Reino Unido). Este tipo ha fluctuado entre el 1,20% y el 1,24% en 1994. Desde entonces, este porcentaje ha disminuido de forma paralela al tipo máximo. Como ya se ha podido comprobar, el tipo máximo IVA se ha situado en el Anteproyecto de Presupuesto para 1999 presentado por la Comisión ha situado en el 0,8442%.

⁹⁴² Dicha función fue desempeñada por el recurso IVA desde 1979 hasta 1988, fecha en que fue sustituida por el recurso PNB. La existencia en el sistema comunitario de este elemento amortiguador constituye la garantía de preservación de equilibrio entre los ingresos y los gastos. No se olvide un de los elementos distintivos del sistema comunitario es, de un lado, la prohibición de endeudamiento público con cargo al Presupuesto, y de otro lado, el hecho de que son los ingresos los que se ajustan a los gastos y no a la inversa para preservar el equilibrio.

⁹⁴³ El equilibrio presupuestario del año anterior puede influir en la disponibilidad de recursos del año en curso, y consecuentemente, en la necesidad de acudir al recurso PNB.

⁹⁴⁴ Dos son los grandes problemas que pueden suscitar la generalización del recursos PNB: de una parte, que supongan una renacionalización del Presupuesto comunitario y de otro, el hecho de que la aparente virtualidad como ingreso progresivo esté siendo en cierta manera un espejismo. Esta crítica

Junto a estos datos estadísticos, el actual sistema de recursos propios presenta grandes inconvenientes en términos de autonomía financiera en la relación coste/eficacia y en el binomio transparencia/simplicidad que resulta muy difícil equilibrar. Ello determina que, al proceder la mayor parte de los recursos de la Unión Europea de las contribuciones nacionales de los Tesoros de los Estados miembros, la autonomía financiera de la Unión Europea ha quedado muy reducida. Cabría preguntarse si éste es el coste a pagar a cambio de asegurar una mayor equidad y una buena relación coste/eficacia.

Así las cosas, los recursos propios tradicionales son, en la actualidad, el único recurso verdaderamente propio de la Unión Europea aunque —como se ha visto— su importancia en relación con la financiación comunitaria está muy debilitada. Además, aunque los derechos de aduana y los demás ingresos relacionados con éstos —los derivados principalmente de la política comercial de la Unión Europea— formalmente pertenecen a la Unión Europea, los Estados miembros que cobran estos derechos están obligado a tratarlos como contribuciones nacionales. La falta de autonomía financiera producida por la cada vez más pequeña proporción de los recursos propios tradicionales se considera la causa de varios inconvenientes del actual sistema. De un lado, el hecho de que la Unión Europea dependa cada vez más de las transferencias intergubernamentales ⁹⁴⁵. Y de otro lado, que, ante una filosofía que prefiere costear las necesidades no cubiertas por los recursos propios tradicionales con el recurso PNB (aunque sea muy eficaz en términos de coste/eficacia), es inevitable que los cambios en los gastos de la Unión Europea acaben reflejándose en los gastos de los Presupuestos nacionales. Ello determina que, en última instancia, los problemas de la financiación de la Unión Europea acaban entremezclándose con las políticas presupuestarias y financieras y los gobernantes nacionales terminan también poniendo en tela de juicio, a los ojos de los ciudadanos, las prioridades de la Unión Europea.

Además, resulta también que la percepción de los recursos propios tradicionales es particularmente engorrosa y la actitud de los Estados miembros

enlaza con ciertas constataciones denunciadas por el Tribunal de Cuentas en su último informe anual para el ejercicio de 1997 respecto del hecho de que, para el cálculo de las aportaciones procedentes del PNB no se tiene en cuenta los mejores agregados económicos disponibles así como la ausencia de un instrumento de medición de la calidad. Ello puede distorsionar la valoración de la capacidad contributiva de los Estado miembro. *Vide* el informe anual del Tribunal de Cuentas del ejercicio 1997, D.O.C.E. C 249, de 17 de noviembre de 1998, p. 16.

⁹⁴⁵ Esta dependencia ha provocado además conflictos y a impulsado a los Estados miembros a tratar de rentabilizar al máximo en el Presupuesto de la Unión Europea concepciones erróneas del interés nacional.

hacia los recursos propios es sumamente ambigua. Esto, se agrega a la complejidad cada vez mayor del comercio internacional ante la aparición de nuevos productos y de nuevos flujos comerciales, aboca en frecuentes fraudes, irregularidades y litigios difícilmente controlables. El sistema actual responsabiliza a los Estados miembros de la recaudación y el cobro de los recursos propios tradicionales que luego tienen que poner a disposición de la Comisión. Esta última es responsable de fiscalizar esta tarea, para la cual se ha puesto en marcha una maquinaria que equivale a una supervisión multilateral. Cualquier error en el cobro corra a cargo de los Estados miembros ⁹⁴⁶. Al final, resulta que la negligencia de cualquiera de los Estados miembros tiene repercusiones para todos los demás. De ahí, que exista la obligación de comunicar el resultado de las actividades de control de la Comisión a todos los Estados miembros. Todas las decisiones relativas a la falta de cobro, a la condonación de los derechos de aduana o a la cancelación de las cantidades imposibles de cobrar las adoptan de común acuerdo los Estados. El tema de los fraudes y las irregularidades genera un trabajo administrativo importante y una complejidad en los procedimientos muy considerable que acaba desanimando a las administraciones nacionales. Estas dificultades provocan la preferencia de los Estados miembros por otro tipo de recursos comunitarios, tales como el recurso PNB, con un cobro más eficaz, aún siendo conscientes del menoscabo que les puede producir una variación en la distribución de la carga financiera comunitaria.

Por su parte, respecto de las aportaciones IVA, éstas son cada vez son más parecidas al recurso PNB. Así, lo puso de manifiesto el Tribunal de Cuentas en su informe de 1998 sobre el funcionamiento de los recursos IVA y PNB ⁹⁴⁷. En opinión de esta institución comunitaria, aunque el IVA es un impuesto que grava el consumo, su naturaleza guarda un parecido cada vez mayor con cualquier contribución financiera estatal al Presupuesto comunitario. Cada vez es más creciente la dependencia de su determinación a los cálculos estadísticos de su base. Además, su tipo uniforme varía mucho cada año en función del volumen de la “corrección” británica, que se financia mediante el IVA ⁹⁴⁸.

Por todas estas razones, en el estadio actual de composición de los recursos propios, se podría acaso hablar de falacia o de incorrecta denominación de “recursos

⁹⁴⁶ Éstos deben compensarlo con un incremento sobre el nivel de sus aportaciones PNB e IVA.

⁹⁴⁷ *Vide* el informe especial n° 6/98 del Tribunal de Cuentas sobre el balance del sistema de recursos basados en el IVA y el PNB, acompañado de las respuestas de la Comisión, D.O.C.E. C 241, de 31 de julio de 1998, pp. 58-80.

⁹⁴⁸ La existencia de la “corrección” británica, siempre tan compleja en sus cálculos y en su régimen financiero, sigue empañando la naturaleza del sistema y sus consecuencias, a saber, reduce la correlación entre contribuciones netas y capacidad contributivas y limita la transparencia.

propios”. Es cierto que los Estados miembros son los responsables de su recaudación; sin embargo, ni siquiera forman un todo homogéneo. Mientras los recursos propios tradicionales derivan de la puesta en marcha de las políticas comunes (política común agrícola y política comercial común), los ingresos procedentes del Impuesto sobre el Valor Añadido y PNB responden a un lógica verdaderamente presupuestaria. El resultado es una combinación de ingresos fiscales y transferencias recaudados en base a razones de riqueza nacional y de asignación (*affectation*) de ingresos. En el caso de los recursos propios tradicionales se produce una verdadera transferencia de soberanía fiscal. Los derechos de aduana son verdaderos impuestos, establecidos por las Comunidades Europeas, pero de origen nacional. En ellos, existe una auténtica vinculación con los contribuyentes, sean éstos, empresas, productores o importadores. En el caso de los ingresos procedentes del Impuesto sobre el Valor Añadido y en el caso de los ingresos PNB la situación no puede ser más diferente; estas percepciones no son ingresos fiscales. Se trata de operaciones estadísticas establecidas expresamente para la ocasión (recurso IVA) o calculados para otros fines (PNB).

Tampoco existe ninguna vinculación con los contribuyentes europeos. A diferencia de los recursos propios tradicionales, los Estados ni tan siquiera se comportan como mandatarios de la Comunidad, sino como deudores de ésta. Esta situación ha dado lugar a que, desde 1992, el Parlamento Europeo y la Comisión denuncien insistentemente el riesgo de una nacionalización de los recursos propios, en especial del recurso procedente del Impuesto sobre el Valor Añadido y del recurso basado en el PNB. Como señalan el Parlamento y la Comisión “a pesar de recibir un trato similar al de los recursos propios tradicionales en la legislación comunitaria, generalmente [estos ingresos] son percibidos por los gobiernos, y sobre todo, por los parlamentos nacionales como meras contribuciones presupuestarias de los Estados miembros”⁹⁴⁹.

Por último, y en relación con el Parlamento Europeo, éste lamenta que no se haya logrado crear un nuevo impuesto comunitario, sobre todo cuando los impuestos históricos auténticamente comunitarios como son los aranceles aduaneros y las exacciones reguladoras agrarias, —las únicas que escapan a los poderes fiscales de los Estados miembros—, presentan una inevitable tendencia a disminuir o a desaparecer. Para esta institución, el impuesto europeo que cabría imponer no deberá suponer un gravamen suplementario para los contribuyentes de la Unión. Considera que lo que debería hacerse es seguir progresando por la vía de

⁹⁴⁹ *Vide* el informe presentado por la Comisión sobre el sistema de recursos propios, doc COM (92) 81 final, de 10 de marzo de 1992, p. 44.

la autonomía financiera de la Comunidad reflejando además la capacidad financiera de los Estados miembros, sin incluir la posibilidad de imponer límites máximos de forma que el producto obtenido de las recaudaciones pertenezca única y exclusivamente a la Comunidad.

2. *La falta de equidad de las contribuciones individuales de los Estados*

Otro elemento distorsionador del desarrollo del sistema actual de recursos propios viene dado por la falta de equidad en las contribuciones brutas de los Estados miembros al Presupuesto comunitario. Este hecho ha conducido a la desafortunada revitalización de la doctrina thatcheriana del llamado “justo retorno”⁹⁵⁰.

El problema de los desequilibrios presupuestarios es un viejo conocido de las Comunidades Europeas que, ya en junio de 1984, obligó a adoptar un acuerdo específico durante en el Consejo Europeo celebrado en Fontainebleau. En aquella ocasión, los altos mandatarios europeos establecieron que “la política de gastos es el medio esencial para resolver la cuestión de los desequilibrios presupuestarios”⁹⁵¹. Pensando en la particular situación presupuestaria del Reino Unido (1974-1984), se decidió además, que todo Estado miembro que soportara una carga presupuestaria excesiva con respecto a su prosperidad podría beneficiarse, en su momento, de una corrección⁹⁵². Esta excesiva confianza de las Comunidades en la política de gastos como medio de corregir los desequilibrios presupuestarios se ha

⁹⁵⁰ Recientemente, este principio ha sido rechazado reiteradamente por el Parlamento Europeo porque “constituye un criterio inapropiado, en contradicción con los principios del Tratado, a la hora de financiar los cometidos con cargo al Presupuesto (...)”, porque “la organización del Presupuesto, tanto en la parte de los ingresos como en la de los gastos debería ajustarse, (...) a los principios de justicia y de solidaridad” y por tratarse de un principio que va “en contra de la indivisibilidad de los derechos, ventajas y obligaciones —de carácter financiero y no financiero— que resultan de la pertenencia a la Unión, del principio de solidaridad entre los Estados miembros y los principios de las cuatro libertades”. *Vide* la Resolución del Parlamento Europeo de 11 de marzo de 1999 sobre la necesidad de modificar y reformar el sistema de recursos propios de la Unión Europea, (D.O.C.E. C 175, de 21 de junio de 1999, p 238), siguiendo lo establecido en una Resolución anterior, de 4 de diciembre de 1997, sobre el nuevo sistema de recursos propios de la Unión Europea (D.O.C.E. C 388, de 22 de diciembre de 1997, p. 31).

⁹⁵¹ *Vide* la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Fontainebleau el 25 y 26 de junio de 1984, Bull.CE 6 1984, comentada en DENTON, G. (1984), “Restructuring the EC Budget: implication of the Fontainebleau agreement”, J.C.M.S., 23, 117-170; BAZEX, M. (1986), “Chronique de droit financier européen (1984-1985)”, R.T.D.E., 69-82.

⁹⁵² *Vide* la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Fontainebleau el 25 y 26 de junio de 1984, Bull.CE 6 1984.

garantizado a través de mecanismos de corrección de la aportación británica *ad hoc* sin pensar en la posibilidad de actuar en el origen de los desequilibrios ⁹⁵³.

Este hecho se une a un debate más reciente sobre los desequilibrios presupuestarios, también llamados saldos netos, que se ha producido con ocasión de la renovación de las Perspectivas Financieras para el periodo 2000-2006. La Comisión ha adoptado al respecto una posición muy firme en el sentido de criticar rotundamente el que algunos Estados miembros midan este problema en términos demasiado simples, computando mecánicamente la diferencia existente entre sus contribuciones al Presupuesto y las cantidades que reciben en forma de ayudas o recursos económicos diversos ⁹⁵⁴. En concreto, la Comisión ha insistido en rechazar enérgicamente la postura de estos países por considerar erróneos y ajenos a la realidad los cálculos de los flujos presupuestarios que realizan. No le falta razón, porque estos Estados no tienen en cuenta los beneficios reales derivados de las políticas comunitarias y olvidan que muchas de estas ventajas, o no están vinculadas directamente al gasto, o no son cuantificables ⁹⁵⁵. Como ha subrayado también la Comisión, estos países ignoran los problemas conceptuales y contables que acompañan al cálculo que realizan de los saldos netos. El mayor problema reside pues en que la ausencia de una definición precisa y objetiva de los conceptos de “carga presupuestaria excesiva” y de “prosperidad relativa” de un Estado miembro imposibilita la implantación de un sistema generalizado. Como resultado, en opinión de la Comisión ⁹⁵⁶, el cálculo del saldo neto de cada Estado parte de presupuestos económicos muy aleatorios, elegidos por algunos Estados según su conveniencia ⁹⁵⁷. Al final resulta que cualquier Estado estaría en condiciones de exigir siempre una corrección del tipo aplicable.

Como consecuencia de todas estas discusiones aparentemente teóricas, los desequilibrios presupuestarios han hecho acto de presencia con demasiada fuerza

⁹⁵³ *Vide* el informe de 7 de octubre de 1998, *supra* nota 936, Doc COM (98) 560 final, p. 19.

⁹⁵⁴ *Vide* el informe de 7 de octubre de 1998, *ibidem*, pp. 17-35.

⁹⁵⁵ Existen enormes ventajas no presupuestarias derivadas de políticas, tales como la liberalización del comercio que benefician a unos Estados más que a otros, la investigación, la puesta en marcha del mercado interior, etc. La Comisión pone el ejemplo de la Política Agrícola Común, las operaciones estructurales o el gasto externo.

⁹⁵⁶ *Vide* el anexo 3 del informe de 7 de octubre de 1998 titulado “concepto y medida del saldo presupuestario”, *supra* nota 936, 6 páginas.

⁹⁵⁷ Sobre la base de una serie de supuestos, la Comisión alude a 30 o 40 definiciones defendibles de saldos presupuestarios que, si bien de un lado, “no cambian sustancialmente el panorama para los Estados miembros más grandes, (...) puede producir resultados sustancialmente diversos para los más pequeños y puede distorsionar perceptiblemente las comparaciones de un año a otro”. *Vide* el anexo 3 del informe de 7 de octubre de 1998, *ibidem*, p.5.

“a lo largo y a lo ancho” de las negociaciones de las nuevas Perspectivas Financieras previstas para los años 2000 a 2006. Los desequilibrios presupuestarios no sólo coparon prácticamente todo el protagonismo de las negociaciones, ya que, incluso eclipsaron completamente el desarrollo de la reunión del Consejo Europeo de Viena celebrada en diciembre de 1998 ⁹⁵⁸ y obligaron a posponer las decisiones definitivas sobre el nuevo marco financiero hasta la reunión extraordinaria del Consejo Europeo habida el 24 y 25 de marzo de 1999 en Berlín ⁹⁵⁹. Su visión opuesta sobre la función distributiva del Presupuesto comunitario constituyó el eje de las discusiones entre dos grupos de Estados miembros ⁹⁶⁰.

Ante el convencimiento de que sus posiciones presupuestarias negativas eran excesivas respecto a su prosperidad de acuerdo con los términos del acuerdo de Fontainebleau, los llamados “contribuyentes netos” cuestionaron el vigente sistema de reparto de las cargas presupuestarias. Aunque el origen de sus desequilibrios era diferente, cuatro países con Alemania a la cabeza (Países Bajos, Suecia y Austria) apoyaron sus argumentaciones con una idea formulada en el informe McDOUGALL de 1977 ⁹⁶¹. Este informe se preocupaba, antes por ayudar a los Estados miembros económicamente más débiles con graves problemas económicos —paro, comercio, etc.—, que igualar a largo plazo las diferencias de sus niveles de vida. El informe consideraba que los pagos efectuados a los Estados miembros deberían ser condicionados. La posición de estos “contribuyentes netos” quedó materializada el 5 de marzo de 1998 en un documento presentado por el Gobierno alemán y secundada por los ministros de los Países Bajos, Austria y Suecia, proponiendo la corrección de los desequilibrios presupuestarios ⁹⁶².

En el otro extremo, se situaron los “beneficiarios netos”, entre los que se

⁹⁵⁸ Vide las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Viena de 11 y 12 de diciembre, Bol.U.E. 12 1998, punto I, comentada por ENSKOG, D. (1998), “Vienne: un sommet sans ambitions réelles”, R.M.C.U.E. 424, 8-9 y MAILLET, P. (1999), “Agenda 2000: le financement de l’Union européenne. Lecture du document de la Commission intitulé: *Rapport sur le fonctionnement du système des ressources propres*”, R.M.C.U.E. 426, 152-157, *praesertim* p. 152.

⁹⁵⁹ Vide las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Berlín de 24 y 25 de marzo, Bol.U.E. 3 1999, punto I, apartados 1-76.

⁹⁶⁰ Vide *infra* el epígrafe III.B.1 sobre las razones de la ampliación al Este.

⁹⁶¹ Vide Rapport Sir Donald McDOUGALL du Groupe de Réflexion sur le rôle des Finances Publiques dans l’intégration européenne, (1977), Luxemburgo, Commission des Communautés Européennes (*op. cit. supra* en la introducción comentada en DENTON, G. (1977), “Reflexions on fiscal Federalism in the EEC”, J.C.M.S., 283-301).

⁹⁶² Vide MAILLET, P. (1999), “Agenda 2000: le financement de l’Union européenne...”, *op. cit. supra* nota 958, pp. 154-155.

encontraban España, Grecia y Portugal. Estos países, grandes acreedores de la política estructural comunitaria, centraron sus reclamaciones sobre la base del principio de progresividad. La filosofía de estos países se adecua a la concepción económica de Presupuesto del informe PADOA-SCHIOPPA de 1987 ⁹⁶³, según la cual,

“(...) la Comunidad constituye una entidad política, cuyo cometido es ante todo de índole económica [y] está inevitablemente abocada a ocuparse de distribuir de forma equitativa las ventajas económicas que ofrece a sus Estados. (...). No se puede [pues] confiar en que la distribución de los beneficios procedentes de la integración de los mercados se realice de forma equitativa”.

El 1 de julio de 1998, el Gobierno español había enviado una carta al presidente de la Comisión proponiendo la creación de un nuevo recurso propio basado en el criterio de la progresividad ⁹⁶⁴: un viejo conocido de los sistemas impositivos nacionales que tiene en cuenta la desigual capacidad contributiva. Las autoridades españolas sugirieron una serie de vías —todas ellas basadas en el recurso PNB—, tendentes a lograr la progresividad de las contribuciones a la que aspira el Protocolo al Tratado UE sobre la Cohesión económica y Social de 1992. Recuérdesse que, en este Protocolo,

“las altas partes contratantes (...) declara[ron] su intención de tener más en cuenta la capacidad contributiva de los distintos Estados miembros en el sistema de recursos propios, así como de estudiar los medios para corregir en los Estados miembros menos prósperos los elementos regresivos que existen en el sistema actual de recursos propios”.

Para MAILLET ⁹⁶⁵, esta propuesta española no sólo era inviable en ese momento, sino que además era precipitada y peligrosa porque hubiese abierto una imprevisible “caja de Pandora”. Para este autor, acoger las sugerencias españolas habría supuesto habilitar al resto de los socios comunitarios a presentar sus ideas. De ese modo, se habría acabado por entrar en una dinámica de la que después hubiese sido sumamente difícilmente salir. Ante la perspectiva de la próxima

⁹⁶³ Vide PADOA-SCHIOPPA, T. *et alii* (1987), Eficacia, estabilidad y equidad...: una estrategia para la evolución del sistema económico de la Comunidad Europea, Madrid, ed. Alianza, (*op. cit. supra* el capítulo 1, III.B.3 sobre la “paz financiera” definitiva para el mercado único lograda gracias a la gran reforma de 1988), p. 117.

⁹⁶⁴ Vide el anexo 7 del informe de 7 de octubre de 1998 titulado “la progresividad en las contribuciones presupuestarias”, *supra* nota 936, 11 páginas

⁹⁶⁵ Vide MAILLET, P. (1999), “Agenda 2000: le financement de l’Union européenne...”, *op. cit. supra* nota 958, p. 155.

ampliación y de las reformas de ciertas políticas comunitarias de gastos ⁹⁶⁶, finalmente, el Consejo Europeo de Berlín prefirió pues mantener, en mayor o menor medida, el *statu quo*. Ello llevó a que optara por fórmulas y soluciones muy tímidas en espera a una revisión global prevista para el año 2006 ⁹⁶⁷.

Además, el Consejo Europeo admitió la existencia de desequilibrios y confirmó la vigencia de la regla de Fontainebleau, advirtiendo que la solución a los desequilibrios sigue hallándose en la modulación del gasto y en la introducción de ciertas correcciones. Aprovechando esta situación, ciertos países —entre los que se encuentran Alemania, Suecia, Austria y Países Bajos— tendrán pues que conformarse con la reducción en un 25% su participación normal al Presupuesto comunitario ⁹⁶⁸, limitando su participación en la asunción de la carga financiera derivada de la aplicación de la corrección británica.

Como además determinados factores inciden directa o indirectamente en los desequilibrios, entre ellos, el volumen de gastos, el contenido de las reformas de los principios orientadores, la composición del gasto y la estructura de los recursos propios ⁹⁶⁹, para contentar a los beneficiarios netos y corregir así los elementos regresivos del sistema, en Berlín también se ha decidido matizar ciertos aspectos regresivos: se ha reducido el tipo máximo reclamable del ingreso IVA del 1% al 0,75% en el 2002 y en el 2003 y al 0,50% a partir del 2004 ⁹⁷⁰.

Lamentablemente, todas estas discusiones no ha hecho más que subrayar un hecho: la total preeminencia de los Estados miembros en la determinación de los ingresos comunitarios. Ello significa que la última batalla la ha ganado la Comisión pero no sin grandes pérdidas. De hecho, cabe preguntarse si en el trasfondo de la dimisión del Colegio de comisarios presidido por J. SANTER no estaba el problema de los recursos propios. Si en los años setenta costó tanto obtener autonomía financiera para las Comunidades Europeas, supondría una grave retroceso para la construcción europea “renacionalizar” los recursos comunitarios. Una vez más,

⁹⁶⁶ *Vide infra* el epígrafe III.B sobre las repercusiones presupuestarias de la ampliación al Este.

⁹⁶⁷ En concreto, se ha hecho una invitación formal a la Comisión para que revise el sistema general de recursos propios antes del 1 de enero del año 2006, con objeto de que se incluya de una vez por todas la posibilidad de crear nuevos recursos propios autónomos. *Vide* las conclusiones del Consejo Europeo de Berlín de 24 y 25 de marzo, *supra* nota 959, apartado 76.

⁹⁶⁸ Estas medidas se aplicarán el mismo año en que empiece a ser adoptada la nueva Decisión sobre recursos propios 2000/597, adoptada el 29 septiembre del 2000 y publicada en el D.O.C.E. L 253, de 7 de octubre del 2000, pp. 42-46. *Vide* las conclusiones del Consejo Europeo de Berlín de 24 y 25 de marzo, *ibidem*, apartado 74.

⁹⁶⁹ *Vide* las conclusiones del Consejo Europeo de Berlín de 24 y 25 de marzo, *ibidem*, apartado 68.

habría que plantearse si el Parlamento Europeo sería el sujeto mejor legitimado para cumplir con esta nueva misión y haya que asociarlo de una vez por todas en la determinación y la distribución de los ingresos.

Sirvan las palabras del Parlamento Europeo como auténtica conciencia europea, cuando advierte que,

“(...) el sistema actual de recursos propios es deficiente respecto de los criterios de autonomía financiera, transparencia, imputabilidad y comprensibilidad por parte de los ciudadanos (...)”;

cuando

“(...) rechaza la teoría llamada del justo retorno, ya que va en contra de la indivisibilidad de los derechos, ventajas y obligaciones (...) que resultan de la pertenencia a la Unión, del principio de solidaridad entre los Estados miembros y los principios de las cuatro libertades (...)”;

cuando opina que

“(...) la falta de control democrático y de participación del Parlamento hace necesaria una modificación del sistema de recursos propios (...)”;

También advierte que,

“(...) con la realización de la Unión Económica Monetaria y el concomitante fortalecimiento de la cooperación de la política fiscal y financiera, se ha alcanzado una nueva etapa en el camino de la profundización de la integración y mejora de su calidad que exige una visión nueva y general del Presupuesto de la Unión; opina que las estructuras presupuestarias deben configurarse de tal manera que la Unión pueda desempeñar cada vez con mayor peso su función política y económica en el mundo; pide en este contexto que el Parlamento obtenga una competencia presupuestaria plena que no se limite sólo a la sección de los gastos, y dentro de ésta sólo a una parte, sino que abarque todos los sectores de los gastos y de los ingresos (...)”⁹⁷¹.

3. El valor económico del Presupuesto comunitario

El valor económico del Presupuesto comunitario no ha sido nunca, ni es por ahora comparable al de los Presupuestos nacionales ⁹⁷². De hecho, ni fue concebido

⁹⁷⁰ Vide las conclusiones del Consejo Europeo de Berlín de 24 y 25 de marzo, *ibídem*, apartado 71.

⁹⁷¹ Vide la Resolución del Parlamento Europeo de 11 de marzo de 1999 sobre la necesidad de modificar y reformar el sistema de recursos propios de la Unión Europea, D.O.C.E. C 175, de 21 de junio de 1999, p 238.

⁹⁷² Así, lo confirman además autores, como BANGEMANN, M. (1979), “La procédure budgétaire de

en su día como un instrumento de planificación económica puesto al servicio de una política de redistribución de la renta, ni en la actualidad se puede decir que desempeñe esta función.

A pesar de que el dinero que maneja el Presupuesto General de la Unión es escaso, ello no significa que carezca de eficacia real. De hecho, si se analiza individualmente, política tras política, puede observarse que el grado de influencia de la Comunidad en ciertos sectores varía mucho, dependiendo de que se trate de una competencia exclusiva de la Comunidad o de competencias compartidas entre la Comunidad y los Estados miembros. En estos casos, es evidente que el impacto real de la actividad financiera comunitaria es considerable. De ahí, la importancia que tiene el tema de la armonización, porque lo realmente determinante son las acciones nacionales y su coordinación a nivel comunitario. En estos casos, los instrumentos comunitarios contribuyen al equilibrio del sistema. Ello determina el que la mayoría de los instrumentos financieros comunitarios no hayan sido concebidos como instrumentos de política coyuntural, sino para favorecer y facilitar la convergencia en aspectos concretos. Sería pues un gran error intentar buscar en estos fondos una eficacia económica automática. Ni su volumen, ni su naturaleza responde a este objetivo. Una cosa distinta, deseable, es esperar que estos instrumentos sean gestionados de forma eficaz y sean sometidos a un control destinado a combatir el fraude.

Éste es el punto de vista de los expertos que analizaron la situación económica de la Comunidad en 1977 a través del informe MCDUGALL⁹⁷³. Desde entonces, las cosas han cambiado bastante. En cualquier caso, este documento resultó tremendamente útil para alentar a la Comunidad a emprender una acción destinada a salvar las enormes diferencias económicas existentes entre las regiones comunitarias. De hecho, seguramente, la política estructural comunitaria no tendría hoy la misma importancia de no haber sido por este estudio. Sin el informe

1979: l'équilibre nécessaire de la répartition des pouvoirs entre le Conseil et le Parlement”, R.M.C. 226, 175; SACCHETTINI, A (1982), Commentaire Mégret. Le Droit de la CEE. Commentaire du Traité et des textes pris pour son application. Dispositions financières, vol. 11, Bruselas, ed. Universidad Libre de Bruselas, pp. 125-129 y 180-185; STRASSER, D. (1987), “Un budget au service des politiques communautaires”. En: AA.VV. Europe: rêve-aventure-réalité, Bruselas, ed. Elsevier, pp. 179-180; FRIES, F. (1995), Les grands débats européens, París, ed. Seuil, pp. 264-266; etc.

⁹⁷³ Vide Rapport Sir Donald McDOUGALL..., *op. cit. supra* nota 961. En esta línea, se situaron también trabajos posteriores del tipo: LUDLOW, P. (dir.), SPAVENTA, L.; KOOPMANS, L.; SALMON, P.; SPAHN, P.B.; SMITH, S. (col.) (1986), The future of Community Finance, CEPS papers n° 30, Bruselas, ed. Centre for European Policy Studies, 58 páginas; CECCHINI, P. (dir.); CATINAT, M.; JACQUEMIN, A. (col.) (1988), Europa 1992: una apuesta de futuro: informe del proyecto de investigación “el coste de la no Europa” patrocinada por la Comisión de las Comunidades Europeas, Madrid, ed. Alianza, 187 páginas.

McDOUGALL la Cohesión Económica y Social no habría recibido la prioridad que le dio el AUE en 1986.

Ante esta perspectiva, quizás se debería contemplar la posibilidad de que el Presupuesto comunitario sea un documento dedicado exclusivamente a traducir en cifras las consecuencias de las políticas comunitarias, siendo por tanto, el tema de la redistribución un falso problema.

La postura del Parlamento Europeo al respecto es muy clara. El tema de la convergencia económica poco o nada tiene que ver con el problema real del Presupuesto. Un problema distinto es la cuestión del equilibrio, cuyo alcance es mucho más amplio. Ello no obsta para que el Presupuesto deba, en la medida de las posibilidades, contribuir a la convergencia. Además, es reprochable que, en numerosas ocasiones, el Presupuesto no sólo no contribuya a este esfuerzo sino que llegue incluso a entorpecerlo en algunos sectores y en ciertas regiones. Existe, además, un consenso bastante amplio a nivel institucional en el sentido de que los efectos globales del Presupuesto se adapten mejor a las prioridades comunitarias y busquen la convergencia económica que debe lograrse a través de un reequilibrio estructural de las economías, de una transferencia de recursos financieros a favor de las economías más débiles. Esto implica fuertes inversiones en la raíz, en las infraestructuras, dejando aparcadas de momento, las acciones individuales que podrían ser contradictorias y costosas. Hay que tener en cuenta además, que reducir este tipo de acción podría ser nefasto para la economía global porque podría generar distorsiones difíciles de corregir. Ciertamente, este tipo de actuación no puede hacerse más que apelando a un principio básico, la solidaridad financiera, en la que la peor parte le corresponderá a los países más ricos.

En 1992, en un informe ⁹⁷⁴, la Comisión definía la función de las intervenciones presupuestarias comunitarias de una forma muy plástica y concisa. Se concebía como una acción de acompañamiento de la acción nacional.

“(...) La intervención presupuestaria de la Comunidad conservará generalmente, un papel de orientación y estímulo en la asignación de recursos y en la dirección de las políticas económicas de los Estados miembros. En efecto, se trata de:

— incitar a los Estados miembros y a las regiones menos prósperas a destinar suficientes recursos para aquellas actividades que tiendan a reducir su retraso de desarrollo, todo ello sin perjuicio de los esfuerzos de disciplina presupuestaria que deban respetar;

⁹⁷⁴ Vide la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las finanzas públicas comunitarias en el periodo 1993-1997, doc. COM (92) 2001, de 12 de marzo de 1992, p. 12.

— *promover una coordinación efectiva de las políticas nacionales en todos los ámbitos en los que una acción conjunta pueda traducirse en una mayor eficacia para toda la Comunidad.*

— *incitar a los Estados miembros a coger el testigo en lo que se refiere a las actividades de demostración o a programas plurianuales seleccionados*

En cambio, y como norma general, no corresponde al Presupuesto comunitario asumir directamente la oferta de bienes o servicios colectivos”.

Limitados como están y estarán los recursos del Presupuesto General de la Unión Europea al 1,27% del PNB comunitario en los próximos siete años, en modo alguno, podría calificarse a éste, el Presupuesto comunitario, —hoy en el año 2000—, como instrumento macroeconómico capaz de influenciar la política económica europea. Esta subordinación del volumen de los ingresos comunitarios al 1,27% del PNB comunitario ha llegado incluso a ser duramente criticado. Para BACHÉ ⁹⁷⁵, es posible que esto signifique que la Unión va en serio retroceso ya que, con estas limitaciones cuantitativas, en los próximos años, la Unión Europea puede encontrarse con serias dificultades para hacer frente a los imprevistos, y ser al final incapaz para emprender nuevas iniciativas comunitarias. Desde esta perspectiva, el Presupuesto comunitario tendrá pues que contentarse con complementar —hasta donde alcance su volumen— los recursos aportados por los Presupuestos nacionales, sin que en ningún caso se pueda plantear competir con ellos ⁹⁷⁶. Para que esto ocurriera, serían necesarias otras reformas previas, tales como la plena realización de la Unión Económica Monetaria. Sólo con un precedente de este tipo, sería viable una verdadera convergencia de las políticas económicas y monetarias nacionales. Aunque también sería necesaria la plena integración de aspectos todavía no armonizados completamente, como es la política fiscal. Sólo en este momento, quizás, se podría plantear dotar al Parlamento Europeo de unos poderes económicos y presupuestarios cargados de una fuerza política y económica desconocida e indiscutible.

En cualquier caso, en la situación actual de realización del proceso de construcción europea, los ánimos no parece que estén por un cambio sustancial en la función ejercida por el Presupuesto. La prueba más evidente es la introducción, tras la adopción del Tratado de Amsterdam, de la mecánica basada en la “cooperación reforzada” ⁹⁷⁷, la cual permitirá en algunos aspectos avanzar en la

⁹⁷⁵ Vide BACHÉ, J.P. (1999), “Agenda 2000: les enjeux et les résultats de la négociation sur le cadre financier pour la période 2000-2006”, R.M.C., 429, 379.

⁹⁷⁶ Vide la Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de abril de 1995, sobre las orientaciones relativas al Presupuesto de 1996 (secciones I, II, IV, V y VI), D.O.C.E. C 109, de 1 de mayo de 1995, pp. 46.

⁹⁷⁷ Vide el artículo 17 (vinculación de los Estados miembros de la Unión Europea a Unión Europea

integración a unos Estados antes que a otros. Esta cooperación reforzada supone una marcha atrás de los objetivos federalistas que necesitan una integración económica, política y monetaria unitaria, no fragmentada y dispersa.

Otro elemento que descarta cualquier intento de que el Presupuesto General cambie su naturaleza económica, es la fuerte apuesta del Tratado de Amsterdam por la plena y efectiva aplicación del principio de subsidiariedad ⁹⁷⁸. En términos presupuestarios, esta subsidiariedad implica un Presupuesto comunitario concebido exclusivamente como instrumento de intervención, lo cual significa que sus dotaciones están pensadas más para acompañar la acción estatal, que para sustituirla. Además algunos autores, como ZANGL ⁹⁷⁹, rechazan por ahora cualquier conversión del Presupuesto comunitario en instrumento de estabilización económica. Éste se plantea que si el Presupuesto funciona bien, no habría que cambiarlo porque, si así se hiciera, cambiaría completamente el equilibrio institucional actual, algo demasiado revolucionario e imprevisible. Con estos precedentes, además, también parece impensable la previsible incorporación de nuevos socios cuyas estructuras económicas, sociales y políticas son tan deficientes y descompensadas, ávidas de grandes inyecciones financieras.

4. *Las irregularidades presupuestarias y el fraude a los intereses financieros de la Comunidad Europea*

Los acontecimientos que precedieron a la dimisión de la Comisión SANTER —saliente en marzo de 1999 ⁹⁸⁰— demostraron la importancia que tiene el que el

Occidental), el artículo 40 (realización del espacio de libertad, de seguridad y justicia), y en especial, los artículos 43 a 45 del Tratado UE y el artículo 11 del Tratado CE. Comentarios en: AREILZA CARVAJAL, J.M.; DASTIS QUEVEDO, A. (1997), “Flexibilidad y cooperación reforzada: ¿Nuevos métodos para una Europea nueva?”, *R.D.C.E.* 1, 9-28; MANGAS MARTÍN, A.; LIÑÁN NOGUERAS, D. (1999), *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 2ª edición, Madrid, ed. Mc-Graw-Hill, pp. 25-28; MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (1998), “La flexibilidad del Tratado de Amsterdam: especial referencia a la noción cooperación reforzada”, *R.D.C.E.* 3, 205-232; MANGAS MARTÍN, A. (1998c), “La cooperación reforzada en el Tratado de Amsterdam”, *Comunidad Europea Aranzadi*, n.º 10, pp. 27-38.

⁹⁷⁸ Vide VACCHIA, J. P. (1992), “Le contrôle des dépenses communautaires dans les Etats membres et le principe de subsidiarité”, *Revue Française des Administrations Publiques*, 63, 447-457.

⁹⁷⁹ Vide ZANGL, P. (1997), “Política presupuestaria europea: situación y perspectivas”. En: I. Vega Mocoora (Coord.) *Financiación y Política...*, *op. cit. supra* nota 922, pp. 35-36.

⁹⁸⁰ Vide *supra* el capítulo 3, epígrafe II.B.4.b) sobre la dimensión práctica del aprobación de la gestión presupuestaria y la crisis política de 1999 y los extensos comentarios de ENSKOG, D. (1999), “Censure de la commission: une première étape?”, *R.M.C.U.E.* 426, 149-151 y RODRIGUES, S. (1999), “Quelques réflexions juridiques à propos de la démission de la Commission Européenne. De la responsabilité des institutions communautaires comme *manifestation ultime de la démocratie*?”,

Parlamento Europeo, actuando sobre la base de las actuaciones previas del Tribunal de Cuentas y de su propia información, delimite y combata el fraude, la corrupción y la mala gestión en la Unión.

Del mismo modo, en aquella ocasión, también se hizo especialmente patente la relación de confianza que deben tejer el Parlamento Europeo y la Comisión en su doble vertiente: por el derecho del Parlamento a ser informado por el ejecutivo cuando rinde cuentas de su acción, y por el derecho del Parlamento Europeo a juzgar la responsabilidad política última del ejecutivo y extraer sus consecuencias.

Por último, la dimisión de la Comisión demostró asimismo la complementariedad y la consistencia que merecen el resto de los instrumentos jurídicos de control político parlamentarios para que el Parlamento Europeo pueda desplegar eficazmente sus poderes de control democrático sobre la actuación financiera de la Comunidad. En concreto, se observaron las importantes limitaciones que afectan a la actuación del Parlamento Europeo. Y ello, aún a sabiendas de que las relaciones políticas que se establecen en el ámbito comunitario poco tienen que ver con los sistemas constitucionales de los Estados miembros ⁹⁸¹.

Entre otros aspectos, se vio cómo la obligación de rendir cuentas por la Comisión al Parlamento Europeo es una faceta importante de la transparencia que debe presidir el sistema comunitario. Dicha transparencia beneficiaría, tanto a la ciudadanía en general —porque así, a ésta se la informa de unos hechos ajenos geográfica y políticamente de su entorno—, como a la propia Comisión. Ésta última dispondría además de una oportunidad única para defender sus puntos de vista frente a la presión ejercida por una opinión pública europea que suele a someter su acción a críticas difusas y desinformadas, desconociendo a menudo que la mayor parte de la política europea se deja guiar por los intereses nacionales representados por el Consejo. No se puede olvidar sin embargo que esta misma transparencia también podría ser utilizada por el Parlamento Europeo para fines exclusivamente políticos ⁹⁸².

R.M.C.U.E. 430, pp. 472-483.

⁹⁸¹ Ello no debe evitar sin embargo que los parlamentos nacionales sean los principales modelos de referencia del Parlamento Europeo.

⁹⁸² De hecho, también puede entenderse como una “auténtica casualidad”, el que algunas de las pocas mociones de censura que el Parlamento Europeo ha planteado a la gestión política de la Comisión se hayan producido al finales del mandato de ésta. Así, ocurrió en 1972 con la Comisión THORN en 1984 (*vide supra* el capítulo 3, epígrafe II.B.4.b sobre la dimensión práctica del aprobación de la gestión presupuestaria y la crisis política de 1999) y así ha vuelto a ocurrir en 1999, cuando apenas quedaban seis meses para el final de mandato de la Comisión SANTER.

Con todo, ello no evita el hecho de que, quizás, hubiera sido conveniente que la Comisión —en la medida de sus posibilidades, en tanto que máxima responsable de la gestión presupuestaria comunitaria— se pusiera a la entera disposición del Parlamento Europeo: para facilitar información exacta y verdadera, y para explicar escrupulosa y de forma motivada las políticas, las decisiones o las acciones comunitarias. Esta rendición de cuentas debería expresarse en todas sus manifestaciones: contestando a las preguntas orales y escritas ⁹⁸³, contribuyendo en los trabajos de las comisiones parlamentarias permanentes ⁹⁸⁴ y temporales de investigación ⁹⁸⁵. Incluso, sería deseable que la Comisión prestase la máxima colaboración en las investigaciones que lleva a cabo el Defensor del Pueblo de la Unión ⁹⁸⁶.

A pesar del neto avance que supone la transmisión obligatoria al Parlamento Europeo de un gran número de documentos a lo largo del procedimiento de aprobación de la gestión presupuestaria, el Comité de Expertos Independientes denunció también los inconvenientes derivados de la falta de entendimiento entre el Parlamento Europeo y la Comisión sobre la transmisión de los documentos ⁹⁸⁷. En concreto, con la aprobación de la gestión de 1996, las dificultades mayores se plantearon por la mala gestión de la Oficina Humanitaria (ECHO) y por la negativa de la Comisión de transmitir ciertos textos confidenciales ⁹⁸⁸. De nuevo, en relación con la gestión de 1997, se confirmaron estas mismas

La diferencia es que, en el momento de la presentación de la moción de censura que provocó indirectamente la dimisión colectiva la Comisión SANTER se produjo en el tramo final de negociaciones tan trascendentales como eran las destinadas a fijar, con carácter definitivo, el marco financiero previsto para hacer frente a la ampliación. También podría pues interpretarse la acción del Parlamento Europeo como una maniobra política intencionada muy concreta e interesada. Bien pudiera ser entendida como la forma de demostrar al electorado, seis meses antes de la celebración de las elecciones europeas previstas para el mes de junio, el peso político del Parlamento Europeo frente a un ejecutivo “manchado” por presuntos corrupciones, mala gestión y nepotismo.

⁹⁸³ *Vide* el artículo 197 del Tratado CE y artículos 38 (declaraciones ante el pleno), 42 (preguntas orales) y 44 (preguntas escritas) del RIPE.

⁹⁸⁴ *Vide* el artículo 166 (reuniones de las comisiones) del RIPE.

⁹⁸⁵ *Vide* el artículo 193 del Tratado CE, apartado 7 del artículo 150 del RIPE y artículo 3 de su anexo VIII.

⁹⁸⁶ *Vide* el artículo 195 del Tratado CE, artículo 179 del RIPE y artículo 4 y 5 de su anexo X.

⁹⁸⁷ *Vide* el primer informe, de 15 de marzo de 1999, elaborado por el Comité de Expertos Independientes formado por A. MIDDELHOEK, I.B. AHLENIUS, J.A. CARRILLO SALCEDO, P. LELONG y W. VAN GERVEN, titulado “alegaciones de fraude, mala gestión y nepotismo en la Comisión Europea”, (<http://www2.europarl.eu.int/experts/es/default.htm>), 142 páginas, *praesertim* apartados 9.3.5

⁹⁸⁸ *Vide* el primer informe, de 15 de marzo de 1999, del Comité de Expertos Independientes, *ibidem*, pp. 54-70.

deficiencias. Se llegó entonces a la conclusión de que era insuficiente la lista de documentos que necesariamente deben ser transmitidos al Parlamento de acuerdo con el anexo V del RIPE.

Los acontecimientos relacionados con la dimisión de la Comisión mostraron además las carencias sobre el tema de la responsabilidad política de la Comisión frente al Parlamento Europeo. Se vio clara la necesidad de que, además de la responsabilidad colectiva de la Comisión, habría que articular algún mecanismo de responsabilidad individual de los miembros de la Comisión. Aunque es loable que los componentes de la nueva Comisión presidida por Romano PRODI hayan suscrito un compromiso formal de dimitir voluntariamente en caso de se vean involucrados en algún caso de fraude, resulta lamentable constatar que el nuevo Tratado de Amsterdam no haya contemplado tal posibilidad y haya que conformarse con el camino abierto por el fortalecimiento de la figura del presidente de la Comisión establecido por Amsterdam. Por lo menos, esta alternativa ha concedido al presidente de la Comisión autoridad suficiente para reorganizar las funciones de la Comisión durante su mandato, y llegado el caso, cesar a algunos de sus miembros.

Junto a estas limitaciones del Parlamento Europeo a la hora de combatir el fraude cometido en el seno de la Comisión, creemos conveniente destacar asimismo su importante contribución en la lucha contra el fraude a los intereses financieros de la Comunidad en general, un aspecto que, —no se olvide—, se encuentra en estos momentos en plena efervescencia y fase de cambio.

La lucha contra el fraude está considerada como una prioridad de la Unión Europea. Así, al menos lo confirman hechos tan recientes como son: la *nueva redacción del artículo 280 del Tratado CE (a)* (introducido por el Tratado de Amsterdam), la transformación de la anterior Unidad de Coordinación de Lucha contra el Fraude (UCLAF) en *Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) (b)*, y los compromisos suscritos por las instituciones para combatir el fraude y la corrupción en sus dependencias, en sus servicios y por sus miembros. El mérito de estas innovaciones corresponde en buena parte a la presión política y a la insistencia ejercida por la Comisión del Parlamento Europeo de Control Presupuestario ⁹⁸⁹.

⁹⁸⁹ Sobre la acción del Parlamento Europeo en favor de la lucha contra el fraude desde los años setenta, consúltense: THEATO, D. (1993), "L'action du Parlement Européen pour la protection des finances communautaires: l'harmonisation de la législation pénale et administrative et le pouvoir d'enquête du Parlement Européen". En: M. Delmas-Marty (Dir), Quelle politique pénale pour l'Europe, París, ed. Dalloz, pp. 335-341 y VERVAELE, J. A. E. (1994a), "Le Parlement Européen et le contrôle de la Commission de Contrôle budgétaire (contrôle externe)". En: La fraude communautaire et le

a) Las innovaciones introducidas por el Tratado de Amsterdam.—

Desde que entró en vigor el Tratado de Amsterdam se aplica el nuevo artículo 280 del Tratado CE que establece lo siguiente:

1. La Comunidad y los Estados miembros combatirán el fraude y toda la actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Comunidad mediante medidas adoptadas en virtud de lo dispuesto en el presente artículo, que deberán tener un efecto disuasorio y ser capaces de ofrecer una protección eficaz en los Estados miembros.

2. Los Estados miembros adoptarán para combatir el fraude que afecte a los intereses financieros de la Comunidad las mismas medidas que adopten para combatir el fraude que afecte a sus propios intereses financieros.

3. Sin perjuicio de otras disposiciones del presente Tratado, los Estados miembros coordinarán sus acciones encaminadas a proteger los intereses financieros de la Comunidad contra el fraude. A tal fin, organizarán, junto con la Comisión, una colaboración estrecha y regular entre las autoridades competentes.

4. El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Tribunal de Cuentas, adoptará las medidas necesarias en los ámbitos de la prevención y lucha contra el fraude que afecte a los intereses financieros de la Comunidad con miras a ofrecer una protección eficaz y equivalente en los Estados miembros. Dichas medidas no se referirán a la aplicación de la legislación penal nacional ni a la administración nacional de la justicia.

5. La Comisión, en cooperación con los Estados miembros, presentará anualmente al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre las medidas adoptadas para la aplicación del presente artículo”.

Este nuevo artículo reafirma el enfoque aportado por el Tratado UE ⁹⁹⁰,

Droit Pénal européen des affaires, París, ed. PUF, pp. 101-111.

⁹⁹⁰ Recuérdese que el Tratado UE formalizó la prioridad que las Comunidades Europeas están otorgando al tema de la protección de los intereses financieros de la Comunidad Europea. En concreto, el nuevo artículo 209A del Tratado CE codificó la contribución jurisprudencial del Tribunal de Justicia, basada en la afirmación de los principios conocidos como “de asimilación” e “instrumentalización” y, añadió una obligación complementaria para los Estados miembros de coordinar estrecha y regularmente sus acciones y sus servicios a través de la armonización legislativa (artículo 100A del Tratado CE).

Fue precisamente en el famoso asunto del “maíz griego” en el que el Tribunal de Justicia señaló que, de acuerdo con el artículo 5 del Tratado CEE están obligados a adoptar cualquier medida apropiada para asegurar el alcance y la eficacia el Derecho Comunitario. Ello supone que, aunque los Estados miembros son libres para elegir las sanciones, deben procurar que “las infracciones del Derecho Comunitario sean sancionadas en condiciones análogas de fondo y de procedimiento a las aplicables a las infracciones del Derecho nacional cuando tengan una índole y una importancia similares”. El Tribunal de Justicia estableció además, que las sanciones aplicables deben ser efectivas, proporcionales y disuasorias a la sanción. *Vide* la sentencia del TJCE de 21 de septiembre de 1989, as. 68/88, *Comisión c. República Helénica*, Rec. 1989, pp. 2965-2988.

Posteriormente, en 1992, el Tribunal de Justicia fijó el tipo de sanciones y las condiciones en las que las instituciones comunitarias pueden imponer estas sanciones para luchar contra el fraude. Se

profundiza en “el interés de la Comunidad (y de los Estados miembros) por articular medidas [ya] aprobadas [en] los años setenta en las múltiples facetas que comprende la protección de los intereses financieros ⁹⁹¹”, y lo que es más importante, dota a la Comunidad de una nueva base jurídica específica para la lucha contra el fraude en su triple faceta de prevención, detección y sanción, en cuyo caso se aplicará además el procedimiento de codecisión.

Este nuevo artículo 280 se complementa sin embargo con la posibilidad de que, desde el pilar intergubernamental (título VI del Tratado UE), se dicten medidas —de carácter mayoritariamente penal— para luchar contra las diversas formas de delincuencia organizada e internacional y para que se fomente una cooperación eficaz entre las Administraciones nacionales a nivel policial, aduanera y judicial ⁹⁹². A tales efectos, han resultado vanas las insistentes quejas formuladas por el Parlamento Europeo en el sentido de incluir en el marco comunitario todos los asuntos relacionados con el fraude ⁹⁹³.

En línea de continuidad con la situación precedente, el Tratado de Amsterdam perpetúa un marco jurídico heterogéneo en la lucha contra el fraude. De hecho, se siguen entremezclando las medidas típicamente comunitarias de las establecidas por el artículo 249 del Tratado CE (directivas, reglamentos, decisiones, recomendaciones o dictámenes) y las medidas de Derecho Internacional Público derivadas del artículo 34 del Tratado UE (posiciones comunes, decisiones marco, decisiones de cualquier otro fin coherentes con el objetivo de lucha contra el fraude,

excluyeron expresamente las sanciones penales. El Tribunal de Justicia señaló que la Comisión es competente para imponer incrementos y las exclusiones adoptadas en el ámbito de la política agrícola. *Vide* la sentencia de 27 de octubre de 1992, as. C-240/90, *Alemania c. Comisión*, Rec. 1992, pp. 5423-5436, *praesertim* p. 5435. Comentario en VAN GERVEN, W. (1993), “La protection juridique des intérêts financiers de la Communauté au niveau de la jurisprudence de la Cour de Justice”. En: COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (dir.) (1993), The Legal Protection of the Financial Interests of the Community: Progress and prospects since the Brussels seminar of 1989, Dublín, ed. Oak Tree, pp. 199-203, pp. 200-201.

⁹⁹¹ *Vide* NAVARRO BATISTA, N. (1998), “La lucha contra el fraude tras el Tratado de Amsterdam: un proceso inacabado”, R.D.C.E. 4, 429-472, *praesertim* 440.

⁹⁹² *Vide* el artículo 29 del Tratado UE.

⁹⁹³ A tales efectos, basta consultar la Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de diciembre de 1994, sobre la propuesta de reglamento relativo a la protección de los intereses financieros de la Comunidad y la propuesta de acto del Consejo de la Unión Europea por el que se celebra el convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades (D.O.C.E. C 18, de 23 de enero de 1995, pp. 1-17) y las Resoluciones y las Decisiones adoptadas por el Parlamento Europeo el 13 de marzo de 1995 referidas al Convenio sobre la protección e los intereses financieros (D.O.C.E. C 89, de 10 de abril de 1995, pp. 1-15). En su Resolución de 1994, el Parlamento manifestó la conveniencia de que se apliquen los procedimientos comunitarios para luchar contra la defraudación a escala internacional y contra la delincuencia organizada tal y como establecía el artículo K.1, punto 5 del Tratado Unión Europea en su redacción de 1992.

convenios). Mediante compromiso expreso, Amsterdam admite que éstas últimas puedan ser subordinados al control jurisdiccional ejercido por el Tribunal de Justicia (artículo 35 del TUE).

b) La creación de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF).— Esta complejidad confirmada por Amsterdam —que estaba ya latente en el marco de lucha contra el fraude anterior, por cuanto convivían al menos una media docena de compromisos internacionales ⁹⁹⁴ y un gran número de decisiones comunitarias ⁹⁹⁵—, no debe empañar sin embargo los importantes avances legislativos y estructurales que se están llevando a cabo en este campo. Al respecto, cabe subrayar la transformación de la Unidad de Coordinación de Lucha contra el

⁹⁹⁴ Vide el Convenio establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado UE, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, establecido por el acto del Consejo de 26 de julio de 1995 (D.O.C.E. C 316, de 27 de noviembre de 1995, p. 49-57), comentado por MISSIR DI LUSIGNANO, A. (1996), “La protection des intérêts ...”, *ibidem*, pp. 73-78. El 26 de mayo de 1997 el Consejo adoptó un informe explicativo del mismo, publicado en el D.O.C.E. C 191, de 23 de junio de 1997, pp. 1-10.

Este nuevo Convenio, todavía no ratificado por todos sus Estados signatarios, ha establecido un cuadro común y ha definido las acciones prejudiciables y un régimen de sanciones administrativas, el Convenio ha supuesto un paso decisivo hacia la armonización legislativa. Este convenio, junto con el Reglamento 2988/95, tienen la enorme virtud de haber logrado un nivel de protección y sanción equivalente en todos los Estados miembros.

Desde la adopción de este convenio, en 1995, han sido adoptados dos Protocolo complementarios del mismo.

El primero de estos Protocolos fue adoptado el 29 de noviembre de 1996 para permitir al Tribunal de Justicia ejercitar el poder de interpretación que le reconocen los Tratados por la vía prejudicial (*vide* D.O.C.E. C 151, de 20 de mayo de 1997, pp. 1-14). Fue acompañado de una Declaración.

El segundo Protocolo al convenio de 1995 fue adoptado el 19 de junio de 1997, acompañado también de dos declaraciones. Este Protocolo incluye medidas relativas al blanqueo del producto del fraude y de la corrupción, medidas relativas a la responsabilidad de las personas jurídicas, medidas de confiscación y embargo de los productos del fraude, alude a la cooperación en cuanto a infracciones en materia de impuestos y derechos de aduana y establece medidas de cooperación con la Comisión en materia de lucha contra el fraude, la corrupción activa y pasiva y el blanqueo de capitales (D.O.C.E. C 221, de 19 de julio de 1997, pp. 11-22).

En 1997, también fue adoptado un Convenio, establecido sobre la base de la letra c) del apartado 2 del artículo K.3 del Tratado UE, relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea, establecido por acto del Consejo de 26 de mayo de 1997 (D.O.C.E. C 195, de 25 de junio de 1997, pp.1-11).

⁹⁹⁵ V. gr. el Reglamento (CE, Euratom) n° 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (D.O.C.E. L 312, de 23 de diciembre de 1995, pp. 1-4; Reglamento (CE, Euratom) n° 2185/96 del Consejo, de 11 de noviembre de 1996, relativo los controles y verificaciones *in situ* que realiza la Comisión para la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas contra los fraudes y las irregularidades, (D.O.C.E. L 292, de 15 de noviembre de 1996, pp. 2-5) y demás decisiones sectoriales relacionada con el control de la gestión de los ingresos y los gastos comunitarios.

Fraude —hasta ahora dependiente de la Comisión— en una Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF).

Como en 1995 ⁹⁹⁶ —cuando a la UCLAF le fue reconocido cierto poder de investigación—, una vez más, en 1999, la actividad de la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo ⁹⁹⁷ ha sido decisiva en el aumento de la eficacia de la nueva OLAF y en la garantía de su independencia.

Mientras que el 28 de abril fue adoptada la decisión de la Comisión por la se creó la nueva OLAF ⁹⁹⁸, el 25 de mayo de 1999 fueron aprobados sus normas reguladoras ⁹⁹⁹. Sólo así ha sido posible que la OLAF funcionase desde el 1 de junio de 1999. Este nuevo servicio de la Unión asumió las mismas competencias de investigación administrativa contra el fraude que antes desempeñadas por la OLAF, pero ampliadas ¹⁰⁰⁰.

⁹⁹⁶ A partir de las conclusiones de la Comisión Investigación creada en el Parlamento Europeo relativa al régimen de tránsito comunitario, el UCLAF logró una mayor implicación en los procedimientos judiciales. *Vide* el informe del Parlamento Europeo, de 19 de febrero de 1997, concerniente a la constitución de una comisión temporal de investigación para el examen del régimen de tránsito comunitario, PE doc. A4-1997/54, 4 páginas.

⁹⁹⁷ En la Resolución de 7 de octubre de 1998 (D.O.C.E. C 328, de 26 de octubre de 1998, pp. 95-97), basada en el informe BÖSCH sobre la independencia, la función y el estatuto de la Unidad de Coordinación de Lucha contra el Fraude presentado en nombre de la Comisión de Control Presupuestario, el Parlamento Europeo pidió a la Comisión presentase una propuesta de decisión común del Parlamento Europeo, del Consejo, del Tribunal de Cuentas y del Tribunal de Justicia sobre la creación de una Oficina de Lucha contra el Fraude (OLAF). De esta forma, desde el Comisión de Control Presupuestario, se instaba a la Comisión transferir las competencias de la UCLAF a un nuevo organismo llamado a luchar contra la corrupción interna y el fraude en los órganos de la Unión Europea, cuyo presidente debía decidir de forma independiente sobre la investigaciones internas. Como respuesta a esta demanda, el 1 de diciembre de 1988, la Comisión presentó una propuesta de Reglamento (doc. COM (98), 717 final, de 1 de diciembre de 1998, pp. 1-26), para el Parlamento Europeo tímida y limitada.

De nuevo, el 14 de enero de 1999, tras la votación de la moción de censura contra la Comisión, el Parlamento Europeo emitió una Resolución en la que se solicitó además de la constitución de un Comité de Expertos Independientes, la posibilidad de que se creara una oficina europea de lucha contra el fraude.

⁹⁹⁸ *Vide* la Decisión 1999/352/(CE, CECA, Euratom) de la Comisión, de 28 de abril de 1999, por la que se crea la Oficina Europea de abril de 1999, D.O.C.E. L 136, de 31 de mayo de 1999, pp. 20-22.

⁹⁹⁹ *Vide* el Reglamento (CE) n° 1073/1999 del Consejo, de 25 de mayo de 1999, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, (D.O.C.E. L 136, de 31 de mayo de 1999, pp. 1-7) y Reglamento (Euratom) n° 1074/1999 del Consejo, de 25 de mayo de 1999, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, (D.O.C.E. L 136, de 31 de mayo de 1999, pp. 8-14).

¹⁰⁰⁰ *Vide* la evaluación sobre la posibilidades de la OLAF contenidas en el segundo informe, de 10 de septiembre de 1999, del Comité de Expertos Independientes formado por A. MIDDELHOEK, I.B. AHLENIUS, P. TIZZANO y W. VAN GERVEN y titulado “La reforma de la Comisión. Análisis de las prácticas actuales y propuestas para hacer frente a la mala administración, las irregularidades y el

La responsabilidad de la actual OLAF se extiende más allá de la protección de los intereses financieros al conjunto de las actividades ligadas a dicha protección, siempre que obedezcan a comportamientos irregulares de todo tipo. Estas actividades podrán dar lugar a diligencias administrativas y penales sólo en el caso de investigaciones internas en las que puedan estar involucrados miembros o agentes vinculados a las Comunidades ¹⁰⁰¹.

Para asegurar la plena independencia de la OLAF en el cumplimiento de su misión, además de reconocer al director de la Oficina ¹⁰⁰², se ha acordado subordinar su acción a un comité de vigilancia ¹⁰⁰³, compuesto por personalidades externas independientes especialmente cualificadas en los ámbitos de la competencia de la Oficina ¹⁰⁰⁴.

Dado que la OLAF fue expresamente habilitada, con carácter exclusivo, para efectuar investigaciones internas en todas las instituciones, órganos u organismos creados por los Tratados CE y EURATOM o sobre la base de éstos, —de conformidad con lo establecido en el apartado 6 del artículo 4, de los Reglamentos

fraude” (<http://www.europarl.eu.int/experts/es/default.htm>), pp. 175 y siguientes, *praesertim* pp. 176-177.

¹⁰⁰¹ Considérese que, si bien en principio la persecución y sanción penal por razones de lucha contra el fraude están situados fuera del marco jurídico comunitario y son competencia exclusiva de las jurisdiccionales naciones, en relación con los actos de funcionarios o miembros de las Comunidades, ningún Estado posee automáticamente la jurisdicción penal. De ahí que, *de facto* la OLAF pueda abiertamente “investigar (...) los hechos graves, ligados al desempeño de actividades profesionales potencialmente constitutivos de un incumplimiento de las obligaciones de los funcionarios y agentes de las Comunidades, que puedan dar lugar a diligencias disciplinarias, y en su caso, penales, o un incumplimiento de las obligaciones análogas de los miembros de las instituciones y órganos, de los directivos de los organismos o de los miembros del personal de las instituciones órganos y organismos no sometidos al Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas y al régimen aplicable a otros agentes de las mismas”. *Vide* el segundo guión del apartado 3º del artículo 1 del Reglamento 1073/1999, *ibídem*.

¹⁰⁰² El director de la oficina es el encargado de dirigir las investigaciones, tomando la iniciativa, canalizando las mismas y emitiendo un informe final. *Vide* el artículo 5, apartado 1º del artículo 6 y artículo 9 del Reglamento 1073/1999, *ibídem*.

¹⁰⁰³ *Vide* el artículo 11 del Reglamento 1073/1999 (*ibídem*) y Decisión del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión de 19 de julio de 1999, relativa al nombramiento de los miembros del Comité de vigilancia de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), D.O.C.E. C 220, de 31 de julio de 1999, p. 1-2.

¹⁰⁰⁴ El segundo Comité de Expertos independientes ya ha adelantado el problema de legitimidad que puede suscitar en el futuro este comité de vigilancia, sobre todo cuando deba formular sus comentarios sobre la regularidad de determinadas decisiones o sobre la conducción de las investigaciones sin interferir en la investigaciones en curso. *Vide* el segundo informe, de 10 de septiembre de 1999, del Comité de Expertos Independientes formado por A. MIDDELHOEK, I.B. AHLENIUS, P. TIZZANO y W. VAN GERVEN, *op. cit. supra* nota 1000, apartado 5.11.8. Como señala este informe, ante la difícil separación entre las diligencias administrativas y las diligencias penales

1073/99 y 1074/99—, el mismo día 25 de mayo en el que fueron aprobados los Reglamentos de funcionamiento de la OLAF, el Parlamento Europeo, la Comisión y el Consejo suscribieron un Acuerdo Interinstitucional estableciendo un régimen común (análogo en las tres instituciones) que incluía las medidas necesarias de ejecución para facilitar el correcto desarrollo de las investigaciones efectuadas por la OLAF.

Ni el Consejo, ni la Comisión tardaron en adoptar las normas internas de regulación de sus relaciones con el OLAF por entender que no existían exigencias técnica de importancia que justificaran el apartarse de la decisión modelo incluida como anexo del Acuerdo Interinstitucional ¹⁰⁰⁵. Por su parte, el Parlamento Europeo tuvo que posponer su decisión hasta noviembre de 1999, tras superar pequeñas dificultades técnicas y esperar al cambio de legislatura ¹⁰⁰⁶.

En este Acuerdo suscrito en el Parlamento Europeo se condicionó la actuación de la OLAF al respeto del reparto de competencias existente entre las Comunidades y los Estados miembros; al respeto de la confidencialidad y a la protección de ciertos datos ¹⁰⁰⁷ y; a la observancia de las garantías procesales fundamentales y de los privilegios e inmunidades reconocidos por el Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades, el Estatuto de los funcionarios y el régimen aplicable a otros agentes de las Comunidades ¹⁰⁰⁸.

va a haber que arbitrar algún mecanismo de control adecuado.

¹⁰⁰⁵ *Vide* la Decisión 1999/394/(CE, Euratom) del Consejo, de 25 de mayo de 1999, relativa a las condiciones y las modalidades de las investigaciones internas en materia de lucha contra el fraude, la corrupción y toda actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses de las Comunidades (D.O.C.E. L 149, de 16 de junio de 1999, pp. 36-38) y decisión 1999/396/(CE, CECA, Euratom) de la Comisión, de 2 de junio de 1999, relativa a las condiciones y las modalidades de las investigaciones internas en materia de lucha contra el fraude, la corrupción y toda actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses de las Comunidades (D.O.C.E. L 149, de 16 de junio de 1999, pp. 57-59).

¹⁰⁰⁶ Esta decisión del Parlamento Europeo, que no ha suspendido en la vigencia del Acuerdo Interinstitucional desde el 1 de junio de 1999, ha supuesto la incorporación de un nuevo artículo 9 *bis* en el RIPE por la que se incorpora una nuevo anexo al RIPE referido a las medidas necesarias para facilita el correcto desarrollo de las investigaciones efectuadas por la OLAF. *Vide* el informe del Parlamento Europeo, de 16 de noviembre de 1999, (A5-0066/99) sobre las posibles modificaciones al Reglamento tras el Acuerdo Interinstitucional del 25 de mayo de 1999 relativo a las investigaciones internas efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), presentado por G. NAPOLITANO en nombre de la Comisión de Asuntos Constitucionales, 19 páginas.

¹⁰⁰⁷ *Vide* el artículo 8 del Reglamento 1073/1999, *ibídem*.

¹⁰⁰⁸ *Vide* el apartado 1º del artículo 4 del Reglamento 1073/1999, *ibídem*.

B. Las limitaciones directas

1. *Los conflictos interinstitucionales derivados de la clasificación del gasto presupuestario*

La clasificación de los gastos comunitarios en “Obligatorios” (GO) y “No Obligatorios” (GNO) resume la historia de casi todas las discusiones y los conflictos protagonizados por la autoridad presupuestaria de las Comunidades de los últimos veinticinco años ¹⁰⁰⁹.

El origen de estas discusiones obedece fundamentalmente a dos motivos: de un lado, a la deliberada intención de los redactores de los Tratados presupuestarios de los años setenta de subrayar el papel preponderante del Consejo sobre el Parlamento Europeo ¹⁰¹⁰, y de otro lado, a la gran imprecisión terminológica de los Tratados sobre el contenido de los GO. De hecho, puede hablarse de una ausencia absoluta de criterios de delimitación entre ambos tipos de gastos. Ante tales circunstancias, no puede resultar sorprendente que lo que empezó siendo una mera discusión teórica y académica ¹⁰¹¹ (solventada primero de forma segmentaria y provisional ¹⁰¹²), pasara rápidamente al terreno de los hechos ¹⁰¹³.

¹⁰⁰⁹ Comentarios doctrinales específicos sobre la clasificación del gasto de: FONSECA MORILLO, F. (1984), “Los gastos no obligatorios del Presupuesto comunitario: régimen jurídico y problemas planteados”, *R.I.E.* 11, 753-782; RÉGNIER-HELDMAIER, C. (1994), “La distinction DO-DNO...”, *op. cit. supra* nota 918, pp. 94-102; CAMMARATA, A. (1995), “Guerre et paix dans les finances publiques...”, *op. cit. supra* nota 918, pp. 25-57 y JOURET, P. (1999), “L’encadrement financier...”, *op. cit. supra* nota 918, pp. 226 y siguientes y 251 y siguientes.

¹⁰¹⁰ Sobre el examen de la situación entre 1957 y 1975 véase especialmente FONSECA MORILLO, F. (1984), “Los gastos no obligatorios del Presupuesto...”, *ibidem*, 754-755.

¹⁰¹¹ El Parlamento Europeo y el Consejo desarrollaron cada uno de ellos sus propias interpretaciones del artículo 203, 4 del Tratado CEE. Mientras el Consejo defendió la llamada teoría de las competencias vinculadas (“*thèse des compétences liées*”) según la cual había que considerar como GO aquellos gastos sobre los cuales, en razón de los tratados, ninguna autoridad presupuestaria, tenía la posibilidad de fijar libremente sus créditos; el Parlamento Europeo sostenía la tesis apoyada en los derechos de los terceros (“*thèse du droit des tiers*”), esto es, aquellos gastos sobre los que pueden reclamar en vía judicial los terceros en oposición sobre la base de algún acto legislativo adoptado por el Consejo. *Vide* RÉGNIER-HELDMAIER, C. (1994), “La distinction DO-DNO...”, *op. cit. supra* nota 918, p. 95 y JOURET, P. (1999), “L’encadrement financier...”, *op. cit. supra* nota 918, pp. 63-64.

¹⁰¹² Se adoptó la llamada lista HARMEL que clasificada los gastos y se incluyó en el anexo del Anteproyecto de Presupuesto de 1970.

¹⁰¹³ En 1981, el Consejo llegó a formalizar una demanda judicial contra el Parlamento. Su presidente había adoptado unilateralmente el Presupuesto de 1982 sin acceder a ciertas reclamaciones del Consejo.

La discusión sobre la clasificación de los gastos comunitarios creó una tensión especialmente enconada entre el Parlamento Europeo y el Consejo en los primeros años de la década de los ochenta. Y sólo en 1982, con la firma de la Declaración común de 30 de junio, el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión lograron suscribir un acuerdo político que aplacó temporalmente la situación. La Declaración de 30 de junio de 1982 proporcionó una definición convincente para la autoridad presupuestaria de los GO y determinó la puesta en funcionamiento de un nuevo procedimiento de arbitraje, tanto para la clasificación de las nuevas líneas de créditos, como para las líneas de crédito cuyos actos de base fueran modificados ¹⁰¹⁴.

La subordinación de todos los gastos comunitarios a la rígida disciplina presupuestaria impuesta por las llamadas Perspectivas Financieras, a partir de 1988, cambió sustancialmente el equilibrio existente entre los GO y los GNO. En la actualidad, en la tercera generación de las Perspectivas Financieras, se puede afirmar con rotundidad que el Parlamento Europeo y sus GNO son los grandes beneficiarios de la actual ordenación de los gastos.

Al introducir las Perspectivas Financieras, no sólo se ha logrado controlar el crecimiento del gasto comunitario en general, y el agrícola en particular ¹⁰¹⁵, también se ha establecido un tratamiento preferente para determinados tipo de GNO ¹⁰¹⁶ que beneficia en particular a los gastos derivados de las políticas estructurales ¹⁰¹⁷. De ahí, que la doctrina distinga entre los llamados “GNO

¹⁰¹⁴ *Vide supra* el capítulo 2, epígrafe 2.A.1 sobre las necesidades del “triálogo”.

¹⁰¹⁵ Como señala el Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999 (*vide supra* nota 840), en términos muy semejantes a sus predecesores, “las instituciones reconocen que cada uno de los importes fijados en valor absoluto por las Perspectivas Financieras 2000-2006 representa un límite máximo anual de gastos para el Presupuesto general de las Comunidades Europeas. [Además] (...), las instituciones se comprometen a ejercer sus competencias respectivas respetando los distintos límites máximos anuales de gastos durante cada procedimiento presupuestario correspondiente y durante la ejecución del Presupuesto del ejercicio en cuestión” (apartado 11).

¹⁰¹⁶ *Vide supra* el capítulo 2, el epígrafe II.B.1 sobre la introducción del Acuerdo Interinstitucional de 29 de junio de 1988, e *infra* el epígrafe II.B.1 relativo a los conflictos interinstitucionales vinculados a la clasificación del gasto comunitario.

¹⁰¹⁷ *Vide* el apartado 12 del Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999 (*supra* nota 840) según el cual “salvo en la rúbrica “ de las Perspectivas Financieras (acciones estructurales), en ras a una buena gestión financiera, durante el procedimiento presupuestario y al adoptarse el Presupuesto, las instituciones procurarán dejar, en la medida de lo posible, unos márgenes disponibles suficientes por debajo de los límites máximos de las diferentes rúbricas”.

Vide el párrafo 3º del apartado 16 del Acuerdo Interinstitucional, de 29 de octubre de 1993, relativos a las rúbricas 2 y 3 de las Perspectivas Financieras (*supra* nota 861). Un anexo de este acuerdo también clasificaba los gastos generados por los Protocolos financieros con terceros países como GNO.

Vide el apartado 17 del Acuerdo Interinstitucional, de 29 de junio de 1988 (*supra* nota 861), referido a gastos derivados de los Fondos Estructurales, el Programa Específico de Desarrollo Industrial para

privilegiados” y los “GNO no privilegiados”. Recuérdese además que tanto en 1988, como en 1993 el importe de esta categoría de gastos se duplicó.

En la actualidad, el nuevo Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999, que incluye las Perspectivas Financieras para los años 2000 a 2006, mantienen las características esenciales del anterior sistema sobre la clasificación de los gastos e introduce ciertas novedades. Estas innovaciones deberían mejorar las relaciones institucionales y fortalecer la posición del Parlamento Europeo frente al Consejo.

Al haber sustituido a la Declaración común de 30 de junio de 1982, el nuevo Acuerdo Interinstitucional ha conservado la definición semejante de los GO, los mismos criterios de delimitación de los gastos, un procedimiento de clasificación tardío para los nuevos créditos o para los créditos que requieran un nuevo acto de base ¹⁰¹⁸ semejante al de la Declaración de 1982, y una nueva tabla de clasificación de los gastos ¹⁰¹⁹.

Además, si el procedimiento de concertación *ad hoc* sobre los GO, introducido en 1993, sigue dando los mismos frutos que en estos últimos años ¹⁰²⁰, la intensificación de este procedimiento arbitral y su extensión a todo tipo de gastos sólo puede ser positivo ¹⁰²¹. Siempre que gobierne un espíritu constructivo, la nueva “colaboración interinstitucional en materia presupuestaria” va a reforzar e incrementar la labor de negociación antes del comienzo oficial del procedimiento presupuestario anual. En esta fase de preparación del Anteproyecto de Presupuesto, la Comisión no sólo va a predeterminar los créditos vinculados a disposiciones legales nuevas o previstas, también propondrá a la autoridad presupuestaria los créditos derivados de la aplicación de la legislación vigente en el momento de la aprobación del presupuestario anterior ¹⁰²². En el caso de no llegar a un acuerdo en este primer intento de concertación, en las sucesivas fases o lecturas posteriores, la autoridad presupuestaria tendrá nuevas oportunidades para

Portugal (PEDIP), los Programas Integrados Mediterráneos (PIM) y el Programa marco investigación-desarrollo, tecnología (IDT).

¹⁰¹⁸ *Vide* los apartados 30 y 31 del Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999, *supra* nota 840.

¹⁰¹⁹ *Vide* el anexo IV del Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999, *ibidem*.

¹⁰²⁰ En 1998, DISCORS ya calificó el procedimiento presupuestario de 1998 como idilio interinstitucional. *Vide* DISCORS, D. (1998), “La procédure budgétaire pour 1998: une idylle interinstitutionnelle”, *op. cit. supra* nota 875.

¹⁰²¹ *Vide* el anexo III del Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999, *supra* nota 840.

¹⁰²² *Vide* el apartado 2 a) y b) del anexo III del Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999, *ibidem*.

alcanzar tan deseado entendimiento ¹⁰²³.

Este entusiasmo por la novedad no debe llevar a engaño. La clasificación de los gastos seguirá siendo un terreno frágil y resbaladizo. La prueba más evidente lo constituye una advertencia efectuada por el Tribunal de Cuentas sobre la nueva clasificación de ciertas medidas estructurales de desarrollo rural como GNO. Se trata de un contrasentido. La decisión de considerar ciertas medidas estructurales derivadas de la Política Agrícola Común y dependientes del FEOGA-Garantía como GNO permitiría erradicar un posible foco de tensión institucional relacionada con la clasificación del gasto si no fuera por su deficiente regulación. Para el Tribunal de Cuentas, esta vieja reclamación del Parlamento Europeo de 1993 de cuando se negociaron las segundas Perspectivas Financieras ¹⁰²⁴, es una fuente potencial de confusión y de conflicto. En su opinión,

“(...) la asociación en una misma rúbrica de las Perspectivas Financieras de GO y GNO constituye una fuente de confusión, ya que las competencias del Parlamento Europeo para la elaboración de del Presupuesto, expresamente mantenidas en los propios términos del Acuerdo Interinstitucional, no pueden ser ignoradas en lo que se refiere a los GNO. (...) La inclusión de GNO en la subsección B1 del Presupuesto (FEOGA-Garantía) convierte en aplicable, en relación con las transferencias que les afectan, una decisión del Consejo, en lugar de una decisión del Parlamento Europeo. Convendría corregir esta incoherencia” ¹⁰²⁵.

Deben pues evitarse conflictos en situaciones semejantes a la creada por la demanda interpuesta por el Consejo contra el Parlamento, el 17 de febrero de 1995, sobre el Presupuesto de 1995 ¹⁰²⁶.

¹⁰²³ Vide los apartados 4, 5 y 6 del anexo III del Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999, *ibídem*.

¹⁰²⁴ Vide RÉGNIER-HELDMAIER, C. (1994), “La distinction DO-DNO...”, *op. cit. supra* nota 918, p. 100.

¹⁰²⁵ Vide el dictamen del Tribunal de Cuentas n° 9/99 sobre una propuesta de Reglamento (CE) del Consejo relativo a la disciplina presupuestaria, D.O.C.E., C 334, de 23 de noviembre de 1999, pp 2.

¹⁰²⁶ Vide la sentencia del TJCE de 7 de diciembre de 1995, as. C-41/95, *Consejo c. Parlamento Europeo*, *supra* nota 863, comentada por DURAND, C.F.; RAEPENBUSCH, S. (1997), “Les principaux développements de la jurisprudence de la Cour de Justice et du Tribunal de Première Instance. Du 1^{er} Août 1995 au 31 Juillet 1996”, C.D.E., 34, 289 y siguientes, *praesertim* pp. 391-394; FERNÁNDEZ-FABREGAS, F.; LENTZ, J. (1995), “Le budget 1995. Le déroulement de la procédure budgétaire: son environnement, ses incidences et son aboutissement”, R.M.C.U.E., 388, p. 308 y LENTZ, J., (1996), “Le budget 1996. Le déroulement de la procédure budgétaire: son environnement, ses incidences et son aboutissement”, R.M.C.U.E., 401, pp. 589-590.

2. *La fugacidad de ciertas actividades financieras comunitarias*

a) **La actividad crediticia de las operaciones de empréstitos y préstamos**

Al margen de la asunción de gastos con cargo al Presupuesto comunitario, prácticamente desde siempre las Comunidades Europeas han llevado a cabo una política consistente en intervenir en los mercados de capitales para conceder préstamos y asumir empréstitos. Al respecto, salvo en supuestos especiales —a saber, cuando intervienen bonificaciones de interés y cuando se trata de los llamados “Nuevos Instrumentos Comunitarios” (NIC) ¹⁰²⁷—, la mayoría de estas operaciones de empréstito y de préstamo comunitarias se desarrollan al margen del Presupuesto comunitario. De hecho, únicamente la garantía en favor de los prestamistas da lugar a la apertura de una línea de crédito en el Estado General de Ingresos y en el Estado General de Gastos como *pro memoria* ¹⁰²⁸ (p.m.).

Este tipo de operaciones (que existe en la CECA y en la CEEA desde sus orígenes y en la Comunidad Europea sólo desde 1977), por su propia naturaleza, no han implicado nunca carga alguna para el Presupuesto debido primordialmente a su carácter no financiero. Hágase notar que se trata de un tipo de actividad financiera específica en la que el importe de la emisión del empréstito no se destina a la cobertura de los gastos autorizados en el Presupuesto (FALCÓN ¹⁰²⁹). Su rigurosa gestión suele pertenecer al servicio de la deuda internacional comunitaria a través del pago de sus obligaciones por parte de los beneficiarios de los préstamos consentidos por los Estados miembros.

¹⁰²⁷ Los Nuevos Instrumentos Comunitarios (NIC) son una modalidad específica de operación de empréstito y de préstamo que se fue introducida por primera vez en 1978 y ha conocido ya varias generaciones. Los NIC se caracterizan porque suelen ir acompañados de la concesión de bonificaciones que costea el Presupuesto. Los NIC supusieron ante todo una contribución adicional de inversión destinados a mejorar la convergencia e intensificar la integración de las políticas económicas de los Estados miembros. *Vide* ANDRÉ, C. (1980), “Le nouvel instrument communautaire d’emprunts et les prêts (NIC)”, R.M.C. 233, 66-71.

¹⁰²⁸ Este tipo de indicación en una línea inscrita en el Presupuesto está admitida por el apartado 8 del artículo 26 del Reglamento Financiero. En este precepto, se reconoce la existencia de un gasto eventual no determinado por razones muy diversas. Respecto de las operaciones de empréstitos y préstamos, que corresponden a los capítulos B0-20 y B0-21 del Presupuesto, expresan la imposibilidad para la Comisión de cuantificación de las necesidades financieras en el momento en que se establece el Presupuesto a sabiendas de que a lo largo del ejercicio presupuestario las necesidades irán surgiendo.

¹⁰²⁹ *Vide* FALCÓN Y TELLA, R. (1988), Introducción al Derecho financiero y tributario de las Comunidades Europeas, Madrid, ed. Civitas (Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense), pp. 416.

Frente a la CECA y a la EURATOM —que están dotadas de una notable actividad crediticia—, en la Comunidad Europea ¹⁰³⁰, la concesión de préstamos y la asunción de empréstitos es más bien escasa y excepcional ¹⁰³¹. Además, la poca actividad desarrollada para estos fines normalmente muy específicos es suele realizarla el Banco Europeo de Inversiones ¹⁰³². Ello no impide que, —como señala FALCÓN—, aunque las operaciones de empréstitos y préstamos podrían considerarse como neutras, al final resulta que, con ellas, “se hace frente a obligaciones asumidas por la Comunidad con cantidades inicialmente desembolsadas por los Estados miembros” Podría por tanto justificarse la conveniencia en que se incluyan en el Presupuesto.

Sin embargo, los Estados miembros, por razones técnicas y de eficacia, se han resistido a contemplar esta posibilidad. Los Estados siempre han temido que su consignación en el Presupuesto General torne su gestión pesada y artificiosa. Paradójicamente, estas operaciones entran dentro de la esfera de actuación del Tribunal de Cuentas y su evaluación aparece cada vez en el informe anual que se presenta al Parlamento Europeo.

La inclusión de las operaciones de empréstito y préstamo en el Presupuesto General, se ha convertido ya en una clásica reivindicación del Parlamento Europeo que lo considera como una medida de fomento del control democrático y cumple con el principio de unidad presupuestaria. La última formulación de esta reclamación se produjo recientemente; puede verse en la opinión transmitida por la Comisión de Presupuestos a la Comisión de Asuntos Institucionales que evaluó los resultados obtenidos tras la adopción del Tratado de Amsterdam ¹⁰³³.

¹⁰³⁰ Vide la explicación genérica de la actividad crediticia de la CECA y Euratom en STRASSER, D. (1993a), “La autonomía financiera de la Comunidad Europea”. En: La Hacienda de Europa: el derecho presupuestario y financiero de las Comunidades Europeas, 7ª edición, Madrid, ed. I.E.F., pp. 92-93 y 116-117 y BARBERÁN, R. (1997), “La hacienda pública de la Unión Europea”. En: J.M. Jordán Galduf (coord.), Economía de la Unión Europea, Madrid, ed. Civitas (colección Economía), pp. 89-91.

¹⁰³¹ Vide una explicación genérica de la actividad crediticia de la CEE en STRASSER, D. (1993a), “La autonomía financiera...”, *ibídem*, pp. 117 y siguientes y BARBERÁN, R. (1997), “La hacienda pública ...”, *ibídem*, pp. 89-91.

¹⁰³² El BEI, creado en 1958, es un establecimiento público internacional autónomo. Sus miembros, los Estados miembros de las Comunidades Europeas, aportan el capital social. El BEI se dedica a efectuar operaciones de préstamo destinadas a realizar inversiones privadas o públicas, dentro y fuera de la Comunidad, que contribuyan al desarrollo equilibrado y estable del mercado comunitario. La mayoría de los recursos que obtiene para desarrollar su actividad procede de los empréstitos que capta en los mercados internacionales de capitales en condiciones económicas muy ventajosa, unidos al capital desembolsado y a las reservas.

¹⁰³³ Vide el informe de 5 de noviembre de 1997 sobre el Tratado de Amsterdam, presentado por I. MÉNDEZ DE VIGO Y D. TSATSOS en nombre de la Comisión de Asuntos Institucionales del

b) La actividad financiera derivada de las acciones exteriores

Hoy más que nunca, las Comunidades Europeas tienen un enorme interés por encontrar una identidad internacional acorde con su papel hegemónico en las relaciones económicas comerciales. Después de todo, las Comunidades Europeas ya constituyen una gran potencia: son el mayor donante mundial en lo que a ayuda al desarrollo se refiere. Ello contrasta con el escaso peso relativo de las acciones exteriores en el Presupuesto comunitario.

Según el último informe anual presentado por el Tribunal de Cuentas en 1998 que contiene las cifras definitivas de las cuentas comunitarias ¹⁰³⁴, la proporción del Presupuesto destinada a la acción exterior representa apenas el 5,7% en créditos de pago y el 6,5% en créditos de compromiso. Esta cifra podría considerarse pequeña o muy modesta, si no fuera porque, a ella, deben añadirse otras modalidades de intervención, entre las que se cuentan los préstamos del BEI, las inversiones del FED, los aspectos exteriores de ciertas políticas comunitarias (en especial la política de medio ambiente y la política de pesca ¹⁰³⁵), la ayuda humanitaria y la ayuda alimentaria. En definitiva, existe una multiplicidad de instrumentos financieros, siendo que, algunos de éstos están incluidos en el Presupuesto, y otros no.

Condicionada, como está, por una gestión rígida y heterogénea ¹⁰³⁶, el resultado es una financiación de la acción exterior de las Comunidades Europeas tan compleja y singular como el propio régimen de funcionamiento de las relaciones exteriores comunitarias. La particular tensión existente en este campo de actuación, respecto de las relaciones de las Comunidades Europeas con los Estados miembros, de un lado, y respecto de la específica distribución de poderes de las

Parlamento Europeo.

¹⁰³⁴ Vide el anexo I del Informe anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 1997, D.O.C.E. C 349, de 17 de noviembre de 1998.

¹⁰³⁵ Normalmente, consisten en compensaciones abonadas directamente a Estados Terceros para que la Comunidad pueda adquirir derecho de pesca en sus aguas territoriales con el fin de mantener y ampliar las actividades de pesca de altura. Se trata de un gasto de crecimiento muy rápido debido en parte al encarecimiento de la adquisición de derechos (especialmente en América Latina y en los países del Este).

¹⁰³⁶ Vide REY, V. (1993), "La dimension financière des relations extérieures de la Communauté Européenne", R.M.C. 368, 420-426; MOLINIER, J. (1994), "La traduction financière des interventions externes des Communautés Européennes", R.F.F.P. 45, 165-175 y; TERRASSE, Y. (1991), "Le financement de l'action extérieure de la Communauté et la politique de coopération". En: Le budget de la Communauté Européenne, París, ed. Masson, (colección "Concours Droit"), pp. 146-160.

instituciones comunitarias ¹⁰³⁷, de otro lado, ponen asimismo de manifiesto la exigüidad de los poderes del Parlamento Europeo. Ello supone que de, su esfera de actuación escapan, tanto la posibilidad de influir en general en las decisiones más importantes (firma de tratados, imposición de sanciones, como en la participación en la representación exterior de las Comunidades Europeas, etc.), como su financiación, caracterizada por ser habitualmente asistemática y descoordinada.

Este limitado control político de la acción exterior de las Comunidades Europeas ha sido una de las reivindicaciones más recurrentes y menos atendidas del Parlamento Europeo en las distintas revisiones realizadas sobre los Tratados constitutivos. Como prueba, basta aludir, una vez más, a las negociaciones del actual Tratado de Amsterdam. Así, por ejemplo, en su resolución de 19 de noviembre de 1997 ¹⁰³⁸ donde evaluó los resultados obtenidos tras la adopción del Tratado de Amsterdam, el Parlamento Europeo “observ[ó] que a pesar de las mejoras institucionales, presupuestarias y prácticas en el ámbito exterior, (...) no [se había] cumpl[ido] con la expectativas, no sólo en relación con los mecanismos de decisión”. En particular, la Comisión de Relaciones Económicas Exteriores ¹⁰³⁹ manifestó, —entre tantas otras necesidades pendientes—, la de “reforzar la participación del Parlamento Europeo en la adopción de medidas en el ámbito de la política económica exterior, en el caso de las medidas autónomas (medidas unilaterales por la Unión), mediante el procedimiento de codecisión y en el caso de las relaciones contractuales, mediante el procedimiento de dictamen conforme, si los compromisos se refieren a un sector en el que se aplica el procedimiento de codecisión para las medidas internas de la Unión, y a través del procedimiento de consulta en otros casos”. Asimismo, el Parlamento solicitó un fortalecimiento de su posición en la formulación de estrategias y de directivas de negociación de acuerdos y en el seguimiento de esas negociaciones ante la escasa envergadura y la insuficiencia de la reforma introducida en el actual artículo 133 (anterior 113).

Por último, no pueden dejar de mencionarse dos factores que ponen de manifiesto la gran vulnerabilidad de la actual financiación de la acciones

¹⁰³⁷ Así lo indica LIÑAN citando las palabras de STEIN. *Vide* LIÑAN NOGUERAS, D.J. (1999), “Las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas (I y II)”. En; A. Mangas Martín; D.J. Liñán Noguera Instituciones y Derecho de la Unión Europea, 2ª edición, Madrid, ed. Mc-Graw-Hill, pp. 325-355, *praesertim* p. 325.

¹⁰³⁸ *Vide* la Resolución del Parlamento Europeo de 19 de noviembre de 1997, sobre el Tratado de Amsterdam, *supra* nota 855.

¹⁰³⁹ *Vide* la opinión de la Comisión de Relaciones Económicas Exteriores que acompaña al informe de la Comisión de Asuntos Institucionales de 5 de noviembre de 1997 sobre el Tratado de Amsterdam presentado por I. MÉNDEZ DE VIGO Y D. TSATSOS, *supra* nota 1033.

exteriores: de un lado, los obstáculos que impone el sistema de “comitología”¹⁰⁴⁰ en la gestión de programas de cooperación, y por el otro la permeabilidad del sistema de gestión financiero de las acciones exteriores al fraude y a las irregularidades.

El primero de estos problemas, fue también denunciado por la Comisión de Asuntos Exteriores, Seguridad y Defensa del Parlamento Europeo en marzo de 1999¹⁰⁴¹ cuando expuso el *modus operandi* de un elevado número de comités de gestión y de reglamentación, —unos 380—, que están compuestos por expertos nacionales, y que asisten a la Comisión en la ejecución de programas de política exterior. Esta comisión parlamentaria denunció esta práctica por considerar que convierte al Consejo en un órgano ejecutivo antes que legislativo y supone en definitiva una fórmula sutil de “nacionalizar” las decisiones comunitarias.

Esta comisión parlamentaria explicó asimismo que, en la mayoría de los programas de ayuda de la Unión (PHARE, TACIS, MECA o el programa de ayuda a la reconstrucción de la antigua Yugoslavia), cuando los proyectos superan el millón de ecus tienen que pasar y ser aprobados necesariamente por comités de gestión o reglamentación creados por los reglamentos de funcionamiento de estos programas. Esta circunstancia bloquea y modifica arbitrariamente las propuestas de la Comisión, sin que resulte manifiesto el control para el Parlamento Europeo. Para esta comisión del Parlamento, la realidad está siendo distorsionada y se está socavando el derecho presupuestario y el control presupuestario por parte del Parlamento Europeo. Resulta inadmisibles que, tras la dotación financiera de los programas por la autoridad presupuestaria, los Estados miembros estén recuperando indirectamente su poder de decisión final en la ejecución gracias a los comités.

Otro de los problemas más graves que están afectando particularmente a los programas ayuda exterior comunitaria es su vulnerabilidad ante el fraude, derivada en buena parte por la falta de recursos técnicos y humanos para llevar a cabo algunos programas. A tales efectos, basta examinar los acontecimientos relacionados con la gestión de los programa de ayuda con los países de la cuenca mediterránea (programa MED) —denunciado repetidamente por el Tribunal de

¹⁰⁴⁰ Sobre le examen genérico de esta cuestión, véase *infra* el siguiente epígrafe II.B.2.c) titulado las dificultades de la “comitología” para la ejecución del gasto presupuestario.

¹⁰⁴¹ *Vide* la opinión de la Comisión de Relaciones Económicas Exteriores que acompaña al informe AGLIETTA de la Comisión de Asuntos Institucionales del Parlamento Europeo de 30 de marzo de 1999 sobre la propuesta de decisión del Consejo por la que se establecen las modalidades del ejercicio de competencias de ejecución atribuidas a la Comisión.

Cuentas ¹⁰⁴²—, y las irregularidades y el fraude que han afectado a la gestión de la Oficina Humanitaria (ECHO) ¹⁰⁴³. Ambas cuestiones fueron profundamente debatidas en el primer informe del Comité de Expertos Independientes que presentó sus conclusiones el 15 de marzo de 1999 ¹⁰⁴⁴.

c) Las dificultades de la “comitología” en la ejecución del gasto presupuestario

Después de la aprobación del Tratado de la Unión Europea en 1992, la “comitología” se convirtió en una nueva fuente de conflictos no sólo en las relaciones del Consejo con la Comisión ¹⁰⁴⁵, sino también respecto de su vinculación con el Parlamento Europeo. Para el Parlamento, desde el momento en que se había establecido un nuevo procedimiento de codecisión que lo colocaba en situación de igualdad con respecto del Consejo desde el punto de vista legislativo, tenía derecho a exigir cuanto menos la misma posición de poder en los ámbitos cubiertos por la llamada “Comitología”. Esta percepción parlamentaria dio lugar a una crisis abierta entre el Consejo y el Parlamento Europeo en julio de 1994 desde el momento en que determinó el rechazo por parte del Parlamento de la Directiva sobre la telefonía vocal ¹⁰⁴⁶. Sólo unos meses más tarde en diciembre de ese mismo año, la adopción de un código de conducta (o *modus vivendi*) permitió resolver la controversia y encontrar una solución temporal ¹⁰⁴⁷.

¹⁰⁴² Vide el informe especial n° 1/96 del Tribunal de Cuentas relativo al programa MED acompañado de las respuestas de la Comisión, (D.O.C.E. C 240, de 19 de agosto de 1996, pp. 1- 21) e informe especial n° 1/98 sobre la cooperación financiera y técnica bilateral con países terceros mediterráneos, (D.O.C.E. C 98, de 31 de marzo de 1998, pp. 1-37).

¹⁰⁴³ Vide el informe especial n° 2/97 del Tribunal de Cuentas sobre la ayuda humanitaria aportada por la Unión Europea entre 1992 y 1995, (D.O.C.E. C 143, de 12 de mayo de 1997).

¹⁰⁴⁴ Vide el primer informe, de 15 de marzo de 1999, del Comité de Expertos Independientes relativo a las alegaciones de fraude, mala gestión y nepotismo en la Comisión Europea, *supra* nota 987, capítulo 3 para el programa MED y capítulo 4 (Oficina ECHO), pp. 34-70.

¹⁰⁴⁵ Vide *supra* el capítulo 3, epígrafe I.A.1 relativo a la escasa participación del Parlamento Europeo en la ejecución del Presupuesto comunitario.

¹⁰⁴⁶ Vide la desestimación del Parlamento Europeo el 19 de julio de 1994, en la tercera lectura de la posición confirmada, de la propuesta de Directiva relativa a la aplicación de la oferta de red abierta (ONP) a la telefonía vocal, D.O.C.E. C 261, de 19 de septiembre de 1994 y Bol.Unión Europea 7/8, punto 1.2.101. Para hacer frente a esta decisión, el Parlamento Europeo adoptó el 30 de septiembre de este mismo año una Resolución sobre la necesidad de una nueva acción de la Comisión en el suministro de una red abierta en este sector de la telefonía vocal (D.O.C.E. C 305, de 31 de octubre de 1994).

¹⁰⁴⁷ Vide el *Modus vivendi* celebrado el 20 de diciembre de 1994 entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión relativo a la medidas de ejecución de los actos adoptados según el procedimiento contemplado en el art. 189B del Tratado CE, D.O.C.E. C 102, de 4 de abril de 1996, pp.

Hoy, la situación parece estar cambiando ya que, aunque el Parlamento insiste en que no desea asumir competencias de ejecución porque deberían corresponder a la Comisión, prefiere un sistema que le permita ejercer cierto control democrático sobre las decisiones adoptadas en régimen de "comitología" ¹⁰⁴⁸. El Tratado de Amsterdam de 1997 ha extendido el ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión, sin embargo, por mandato de la Conferencia Intergubernamental de 1996 ¹⁰⁴⁹, se logrado adoptar una nueva Decisión que establece los procedimientos a través de los cuales se pueden ejercitar las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión ¹⁰⁵⁰.

Respecto de la "comitología", hay que recordar que éste es un mecanismo propio del Derecho Comunitario. Está vinculado a la delegación en favor de la Comisión del ejercicio de competencias de ejecución cuya titularidad pertenece al Consejo en tanto que autoridad legislativa. Dicha delegación surgió a partir de la introducción por el Acta Unica Europea de un nuevo artículo 145 en el Tratado CEE. Fue regulada de una forma más extensa, a través de la Decisión 87/373/CEE de 13 de julio de 1987 ¹⁰⁵¹. A tenor del artículo 145 del Tratado CEE (tal y como fue redactado en 1987), se atribuía:

1-2.

¹⁰⁴⁸ Vide el informe de la Comisión de Asuntos Institucionales del Parlamento Europeo de 30 de marzo de 1999, *supra* nota 1041.

¹⁰⁴⁹ Vide la Declaración n° 31, aneja al Acta Final que adoptó el Tratado de Amsterdam, relativa a la Decisión del Consejo de 13 de julio de 1987 en la que "la Conferencia invit[ó] a la Comisión a que, para finales de 1998 a más tardar, present[as]e al Consejo una propuesta de modificación de la Decisión del Consejo, de 13 de julio de 1987, por la que se establecen las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión".

¹⁰⁵⁰ Vide la Decisión del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos de para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, D.O.C.E. L 184, de 17 de julio de 1999, pp. 23-26.

Sobre estas cuestiones véanse, entre otros, los interesantes estudios realizados por: BLUMANN, C. (1996), "Le Parlement Européen et la comitologie: une implication pour la Conférence intergouvernemental de 1996", R.T.D.E. 32, pp. 1-21; MARTÍNEZ GUTIERRÉZ, E. (1997), "La Comitologie en question: analyse des problèmes et esquisse d'une solution". En: AA.VV. La Unión Europea en los albores del nuevo siglo. Liber amicorum Jacqueline Lastenouse-Bury, Madrid, ed. Euroius jurídica, pp. 435-444; (1998), DÍEZ-HOCHLEITNER, J. (1998), "La comitología". En: M. Oreja Aguirre (dir.); F. Fonseca Morillo (coord.), El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea. Análisis y comentario, volumen II, Madrid, ed. McGraw-Hill, pp. 591-601; KORTENBERG, H. (1998), "Comitologie: le retour", R.T.D.E. 34, 317-327; JANER, J.D. (1999), "Consideraciones en torno a los efectos de la codecisión en el ámbito de la delegación de potestades de ejecución a la Comisión", R.D.C.E. 5, pp. 141-165, etc.

¹⁰⁵¹ Vide la Decisión 87/373/CEE del Consejo, de 13 de julio de 1987, por la que se establecen las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (D.O.C.E. L 197, de 18 de julio de 1987, pp. 33-35), comentada en MANGAS MARTÍN, A. (1988), "El Acta Unica Europea y las modalidades de ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión",

“(…) a la Comisión, respecto de los actos que el Consejo adopte, las competencias de ejecución de las normas que éste establezca. El Consejo podrá asimismo reservarse, en casos específicos, el ejercicio directo de las competencias de ejecución. Las condiciones anteriormente mencionadas deberán ser conformes a los principios y normas que el Consejo hubiese establecido previamente por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previo dictamen del Parlamento Europeo”.

Para limitar el poder de acción de la Comisión, el Consejo quiso subordinar su acción a la intervención de ciertos comités a los que habilitó para que pudieran constreñir las decisiones de ejecución presupuestaria de la Comisión. El Consejo consideró que el artículo 145 Tratado CEE que había servido de base jurídica para crear estos comités, le permitía también, o bien ejercer directamente las competencias de ejecución, o bien subordinar su ejercicio exigiéndole contar con el dictamen de estos comités. Se crearon tres tipos de comités distintos: los comités de consultivos, los comités de gestión y los comités de reglamentación. La decisión de 1987 planteó problemas de aplicación. De hecho, fue objeto de un recurso de anulación interpuesto por el Parlamento Europeo frente al Consejo el 2 de octubre de 1987 ¹⁰⁵².

En este asunto, el Parlamento Europeo consideró que el Consejo había violado el artículo 145 Tratado CEE al no haber respetado la distinción existente entre las competencias de decisión y las competencias de ejecución ¹⁰⁵³ que este precepto establece. Además, para el Parlamento Europeo lo más grave era que, “al desconocer las competencias de ejecución de la Comisión, el Consejo había vulnerado igualmente las prerrogativas que posee el Parlamento en materia de control político de la Comisión” y que “a partir del momento en que se imp[edía] a la Comisión ejercer sus competencias de ejecución, la prerrogativa de control del [Parlamento] carecía de contenido” ¹⁰⁵⁴. Por desgracia, el Tribunal de Justicia rechazó el recurso y no se pronunció sobre el fondo.

Más tarde, en un documento de la Comisión hecho público en noviembre de

R.I.E., 789-806.

¹⁰⁵² Desgraciadamente, en esta sentencia, no hubo ninguna aportación jurisprudencial a la polémica creada por la llamada “comitología”. El Tribunal no quiso entrar en el fondo del asunto; su fallo quedó reducido a una mera cuestión de inadmisibilidad de la demanda. *Vide* la sentencia del TJCE de 27 de octubre de 1988, as. 302/88, *Parlamento Europeo c. Consejo*, “Comitología”, Rec. 1988, pp. 5615-5645, *praesertim* p. 5639, fundamento jurídico 6.

¹⁰⁵³ Esta distinción fue establecida por la sentencia *Köster*, de 17 de diciembre de 1970 (aff. 25/70, Rec. 1970, pp. 1161-1181, *praesertim* p. 1172, fundamento jurídico 6). En ésta, se enfrentaban las normas que, por ser esenciales en la materia regulada, deben reservarse a la competencia del Consejo, a aquellas normas que, por ser solamente de ejecución de las primeras, pueden ser objeto de delegación en la Comisión.

1989, la Comisión denunció el modo en que el Consejo estaba llevando a cabo las delegaciones en los comités. En particular, la Comisión observó que el Consejo ignoraba el compromiso de dar preferencia en los ámbitos estrechamente vinculados a la realización del mercado interior a fórmulas de delegación que aseguraban mejor la rapidez y la eficacia del proceso de decisión. Se criticó el que el Consejo hubiese estado priorizando a ciertas delegaciones de competencias en favor de la Comisión que iban acompañadas de mecanismos con los que, al final, el Consejo bloqueaba determinadas decisiones a su conveniencia. Estas cuestiones resultaron especialmente polémicas porque las decisiones administrativas y el compromiso del gasto podían corresponder a titulares distintos que no se estaban respetando.

Vinculado a estas cuestiones, en 1988, al Tribunal de Justicia tuvo la oportunidad por primera vez de pronunciarse acerca de la noción de ejecución del Presupuesto. La ocasión surgió con el asunto 16/88 ¹⁰⁵⁵ en una demanda que la Comisión y el Parlamento Europeo interpusieron conjuntamente contra el Consejo.

En ésta, el Tribunal de Justicia precisó que “el concepto de ejecución en el sentido de[l] artículo [145 Tratado CE] comprende, a la vez, la elaboración de las normas de aplicación y la aplicación de las normas a casos particulares mediante actos de alcance individual”. Destacó asimismo que “la competencia que la Comisión tiene para ejecutar el Presupuesto no puede modificar el reparto de competencias que se desprende de diversas disposiciones del Tratado que autorizan al Consejo y a la Comisión a adoptar actos de alcance individual en sectores determinados, tales como el artículo 43 (...), y las disposiciones institucionales de los artículos 145, tercer guión, y 155”. Y añadió que, “aunque un acto de alcance individual pueda implicar, de manera casi automática, un compromiso de gastos, debe ser distinguido de éste en la medida en que, en el marco de la organización interna de cada institución, la competencia para adoptar la decisión administrativa y la competencia para comprometer el gasto pueden haber sido atribuidas a diferentes titulares”.

El Tribunal de Justicia estimó “que la Comisión se equivocaba al sostener que el Consejo no puede atribuirle, con arreglo al tercer guión del artículo 145, competencia para adoptar actos de alcance individual cuando éstos tengan implicaciones financieras”. No obstante, “(...) esta interpretación (que excluye que los actos de compromiso del gasto puedan, por sí mismos y con independencia de

¹⁰⁵⁴ Vide el informe para la vista del asunto 302/87, *supra* nota 1052, p. 5620.

¹⁰⁵⁵ Vide la sentencia del TJCE de 24 de octubre de 1989, as. 16/88, *Comisión y Parlamento Europeo*

cualquier decisión de fondo, crear títulos jurídicos que obliguen a la Comunidad con respecto a terceros) resulta[ba] conforme con el sistema de control de la ejecución del Presupuesto en el que, en virtud del artículo 206^{ter} del Tratado, al Parlamento Europeo se le ha[bían] atribuido competencia para aprobar la gestión de la Comisión y en el que el Tribunal de Cuentas ha de prestar al Parlamento Europeo una asistencia cuyos límites (...) [eran] señalados por el apartado 2 del artículo 206^{bis} del Tratado y por el artículo 80 del Reglamento Financiero adoptado por el Consejo el 21 de diciembre de 1977 de conformidad con el artículo 206 del Tratado”.

A partir de 1992, después de que el Tratado de Maastricht multiplicara el número de procedimientos normativos, los problemas originados por la "comitología" fueron especialmente intensos cuando se trataba de medidas de ejecución de actos adoptados de acuerdo con el procedimiento de codecisión ¹⁰⁵⁶. Así, lo puso de manifiesto el propio Parlamento Europeo en su resolución de 16 de diciembre de 1993 ¹⁰⁵⁷. La denuncia hecha pública por el Parlamento obligó a suscribir el 20 de diciembre de 1994 un código de conducta entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión ¹⁰⁵⁸.

Con este texto, las tres instituciones involucradas en el procedimiento convinieron en incluir en la agenda de la Conferencia Intergubernamental de 1996 con carácter preferente el examen y el debate de la "comitología". En espera a que la Conferencia Intergubernamental adoptara alguna decisión al respecto, para evitar conflictos, se adoptó una serie de normas de convivencia que permitían un fluido intercambio de ideas y de opiniones entre las instituciones comunitarias. En concreto, Comisión, además de comprometerse a tener en cuenta las observaciones del Parlamento Europeo y de informarle del curso tomado en todas las fases del procedimiento, asumió varios compromisos formales. En primer lugar, manifestó su

c. Consejo, Rec. 1989, pp. 2457-3488, *praesertim* pp. 3485-3487, fundamentos jurídicos 11, 16 a 19.

¹⁰⁵⁶ El Parlamento Europeo se ha opuesto siempre al sistema de comitología por motivos políticos (falta de transparencia) y por motivos de equilibrio institucional y separación de los poderes; porque el legislador comunitario, el Consejo, ejerce además competencias ejecutivas. El Parlamento Europeo estima que este sistema es menos lógico y coherente tras el aumento de competencia del Parlamento Europeo como consecuencia de la revisión del Tratado de Maastricht por parte del Tratado de Amsterdam. A tales efectos, el Parlamento Europeo propone: a) clarificar la jerarquía normativas que distingue entre normas legislativas o de base y normas de ejecución, b) garantizar que las normas legislativas se decidan por las autoridades legislativas competentes y no verse truncadas por la operatividad de los comités que las gestionan como normas de ejecución, c) simplificación de la "comitología" pasando por la eliminación de los comités de gestión y de reglamentación y d) armonizar y dar más publicidad a los procedimientos ejecutivos.

¹⁰⁵⁷ *Vide* la Resolución del Parlamento Europeo de 16 de diciembre de 1993 sobre los problemas vinculados con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, D.O.C.E. C 20, de 24 de enero de 1994, p. 176.

intención de remitir a la comisión competente del Parlamento Europeo todo proyecto de acto de ejecución de alcance general presentado por la propia Comisión acompañado de su calendario de realización correspondiente. En segundo lugar, para dar tiempo al Parlamento Europeo a reaccionar de forma constructiva (ya fuera recurriendo al procedimiento de urgencia o cualquier otra medida), accedió a notificar el carácter urgente de la adopción de un acto de ejecución o cualquier otra posible dificultad. En tercer y último lugar, la Comisión también se ofreció a informar a la comisión competente del Parlamento Europeo cuando el contenido de las medidas objeto de decisión se alejasen del dictamen emitido por el comité previsto en el acto de base o cuando, a falta de dictamen, la Comisión tuviera que presentar una propuesta al Consejo.

Por su parte, el Consejo accedió a contar con el Parlamento Europeo antes de adoptar cualquier acto de ejecución de alcance general y a informarle previamente; pero fijando un plazo razonable hasta obtener su dictamen, especialmente en caso de dictamen negativo del Parlamento Europeo o, cuando antes hubiera conocido debidamente y sin demora el punto de vista del Parlamento Europeo.

Puede verse pues la importancia del concurso de voluntades de las tres instituciones y de la importancia que ha cobrado recientemente la participación activa del Parlamento Europeo. El objetivo último consiste en lograr que el Parlamento Europeo se convierta en co-autoridad normativa en el mismo plano de igualdad que el Consejo y el Parlamento Europeo. En cierto modo es posible sentir el influjo positivo que ha podido aportar el actual clima de paz presupuestaria.

El Tratado de Amsterdam va a añadir una cierta dosis de incertidumbre, sobre todo en lo relativo a las modificaciones que afectan al procedimiento de codecisión recogido en el nuevo artículo 251. Estas modificaciones del anterior artículo 189B eliminan la tercera lectura del texto normativo que permitía al Consejo volver a proponer su posición común a la votación del pleno. La nueva regulación del procedimiento de codecisión pone de manifiesto, más si cabe, de forma explícita e inequívoca, la paridad entre el Consejo y el Parlamento Europeo en la adopción de los actos comunitarios.

Todos estos precedentes explican porqué, entre 1998 y 1999 ¹⁰⁵⁹, las

¹⁰⁵⁸ Vide el *Modus vivendi* celebrado el 20 de diciembre de 1994, *supra* nota 1047.

¹⁰⁵⁹ Vide la comunicación de la Comisión al Consejo de la decisión del Consejo por la que se establecen las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, (doc. COM (98) 380 final, de 24 de junio de 1998); Propuesta de decisión del Consejo por la que se

instituciones comunitarias celebraron un profundo debate sobre el modelo deseado de funcionamiento de la "comitología". Una vez finalizadas las negociaciones de Amsterdam, se ha querido evitar los posibles conflictos que, a buen seguro, la Comisión o el Parlamento Europeo hubieran protagonizado si hubieran permanecido inalteradas las normas reguladoras de la "comitología".

La alternativa más factible habría sido adoptar un Acuerdo Interinstitucional que, desde el punto de vista del Parlamento Europeo y de la Comisión, presidido por el triple criterio de simplificación, transparencia y democracia ¹⁰⁶⁰, así como por los objetivos siguientes. De un lado, evitar que un acto carácter legislativo se adopte como medida ejecutiva, esto es, al margen del procedimiento de codecisión y de otro lado, reconocer el papel de la Comisión en este procedimiento, concediéndole una delegación suficientemente específica que le permita conservar su autonomía en la ejecución de las normas sin la intromisión de la autoridad legislativa, excluyendo posibles limitaciones al poder de la Comisión en materia de compromiso de gastos a través de decisiones de alcance general o individual bajo la responsabilidad del Consejo ¹⁰⁶¹.

Para el Parlamento, el marco jurídico derivado de la Decisión de 13 de julio de 1987 ¹⁰⁶² ha puesto en peligro el procedimiento de codecisión porque concedía opacidad y oscurantismo al proceso de toma de decisiones en la Unión y porque entorpecía el control democrático. Según el Parlamento, este hecho nace especialmente de la formulación de los actuales artículos 274 y 276 (antes 205 y 206) que atribuyen a la Comisión la responsabilidad de la ejecución en materia

establecen las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (D.O.C.E. C 279, de 8 de septiembre de 1998, pp. 5-7); la Resolución del Parlamento Europeo de 16 de septiembre de 1998, sobre la revisión de las modalidades del ejercicio de competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, (D.O.C.E. C 313, de 12 de octubre de 1998, pp. 101-104); etc.

¹⁰⁶⁰ La simplificación del sistema de comités es además, una exigencia de transparencia a la luz de la redacción del nuevo art. 255 (anterior art. 191A) que, obliga a la autoridad normativa (Parlamento y Consejo) a pronunciarse en el procedimiento de codecisión sobre los principios generales aplicables al derecho de acceso a los documentos de las instituciones de la Unión. La transparencia del procedimiento ejecutivo sugiere, de una parte, la adopción un reglamento uniforme para todos los comités, y de otra parte, el respecto del derecho de información del Parlamento Europeo, independientemente de cual haya sido su papel en la definición del acto de base, sobre todo en el ámbito presupuestario, donde debe organizarse a través de las modalidades adecuadas al ejercicio de su poder de aprobación de la gestión.

¹⁰⁶¹ Después de todo, en definitiva, de lo que se trata es de facilitar a la Comisión el ejercicio de sus competencias de ejecución bajo el control político del Parlamento. En consecuencia, se destierra toda posibilidad de recurso a los comités en los que el Consejo tenga la última palabra para todas las decisiones referentes a la ejecución del Presupuesto.

¹⁰⁶² *Vide* la Decisión 87/373/CEE del Consejo de 13 de julio de 1987 por la que se establecen las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, D.O.C.E. L 197,

presupuestaria y al Parlamento la competencia de juzgar, —a través del procedimiento de aprobación de la gestión—, la acción de la Comisión en el ejercicio de dicha función ejecutiva.

Para la Comisión de Control Presupuestario ¹⁰⁶³ en cambio —recordando el asunto 16/88 ¹⁰⁶⁴— no existía tal dualidad entre las competencias de ejecución legislativa y presupuestaria. Las competencias de ejecución se aplican tanto a los actos de alcance general como a los de alcance individual, incluidas las que conllevan obligaciones financieras. Los comités son pues competentes para entrar en detalle en las medidas individuales. La Comisión recordó además que, para salvar la circunstancia de que, de conformidad con el anterior artículo 205 del Tratado CE (ahora 274) las competencias de ejecución presupuestaria corresponden a la Comisión, sigue existiendo la sutil distinción que, en materia de ejecución presupuestaria, estableció el Tribunal de Justicia respecto de las “decisiones administrativas” y las “decisiones de compromiso” (éstas últimas pertenecientes de forma exclusiva a la Comisión).

La reciente sentencia C-106/96 ¹⁰⁶⁵ ha aludido a este último tipo de decisiones, limitando la acción de la Comisión a la hora de ejecutar programas. En un sentido parecido, el Tribunal de Justicia en una sentencia de 18 de junio de 1996 ¹⁰⁶⁶ ha confirmado el principio general de Derecho relativo

“(...) a la conformidad de una medida de aplicación al marco establecido por una norma de habilitación, al recordar que una Directiva de ejecución debe respetar las disposiciones establecidas en la Directiva de base y que no puede modificar el alcance de las obligaciones definidas en dichas disposiciones”.

Trasladado al ámbito presupuestario, esto supone que el compromiso de gasto va a poder considerarse incompatible con las decisiones adoptadas por las autoridades legislativas y presupuestarias, no sólo cuando el gasto se comprometa erróneamente, sino también cuando el conjunto de los compromisos, por su volumen, por la cantidad comprometida o por la elección de los adjudicatarios, no se

de 18 de julio de 1987, p. 33.

¹⁰⁶³ Vide la opinión de la Comisión de Control Presupuestario para la Comisión de Asuntos Institucionales encargada de la redacción del informe AGLIETTA de 30 de marzo de 1999, *supra* nota 1041.

¹⁰⁶⁴ Vide la sentencia del TJCE de 24 de octubre de 1989, as. 16/88, *supra* nota 1055, pp. 3485-3487.

¹⁰⁶⁵ Vide la sentencia del TJCE de 12 de mayo de 1998, as. C-106/96, *Reino Unido de Gran Bretaña c. Consejo*, Rec. 1998, pp. 2729-2761.

¹⁰⁶⁶ Vide la sentencia del TJCE de 18 de junio de 1996, as. C-303/94, *Parlamento Europeo c. Consejo*, Rec. 1996, pp. 2943-2974, *praesertim* pp. 2971-2972, fundamento jurídico 30.

adecuen a las obligaciones definidas por la autoridad presupuestaria y por la autoridad legislativa ¹⁰⁶⁷.

La conclusión es que, aún contando con una nueva Decisión del Consejo sobre la "comitología" ¹⁰⁶⁸, la subsistencia de ésta —como modelo en la adopción de ciertas decisiones— puede seguir limitando la ejecución plenamente satisfactoria de los procedimientos presupuestarios. La acción de los comités carece todavía de un adecuado control democrático y los conflictos todavía pueden producirse.

El Parlamento Europeo insiste en que se reequilibren progresivamente las competencias del Consejo y del Parlamento Europeo en el procedimiento legislativo y presupuestario, sin perjuicio de que se reconozca a la Comisión una competencia exclusiva en materia de ejecución bajo el control del Consejo y del Parlamento. Si no es posible solucionar la cuestión de este forma, el Parlamento considera que, al menos, es imprescindible que se respeten rigurosamente los artículos 274 y 276 del Tratado CE. En tal sentido, la opción más adecuada en beneficio del ejercicio por el Parlamento Europeo de su poder de aprobación de la gestión presupuestaria es garantizar la información completa y detallada de la actividad de los comité ¹⁰⁶⁹.

El Parlamento Europeo también debe ser consciente de sus limitaciones. Como ha advertido SIDJANSKI:

"(...) Sin duda alguna, el Parlamento Europeo ha logrado un poder y autoridades crecientes gracias a su elección directa y al Acta Única Europea, pero queda por ver si el Parlamento Europeo y sus comisiones disponen de la capacidad y de los medios efectivos para controlar las decisiones de contenido económico y técnico. Por ahora, excepción hecha de las decisiones de carácter general o que implican opciones políticas, la duda subsiste en cuanto a la eficacia de dicho control (...)” ¹⁰⁷⁰.

¹⁰⁶⁷ Para que la Comisión no caiga en irregularidades o en ilegalidades, cuando se enfrente a decisiones administrativas de ejecución y halle posible indicios de posibles contradicciones, lo más prudente es que bloquee el sistema negándose a comprometer el gasto o que se incline ante el Consejo, consciente de los riesgos de que su responsabilidad sea posteriormente cuestionada por el Parlamento Europeo en el procedimiento de aprobación de la gestión.

¹⁰⁶⁸ Vide la Decisión del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, D.O.C.E. L 184, de 17 de julio de 1999, pp. 23-26.

¹⁰⁶⁹ Resignado como ya está el Parlamento Europeo a que no le dejen participar en las reuniones de los comités, una solución intermedia bien pudiera consistir en que, al final de cada ejercicio presupuestario, la Comisión a informar exhaustivamente, a través de un informe anual, de la actividad desplegada por los distintos tipos de comités y que éstos enviaran a la Parlamento Europeo con tiempo suficiente para su posterior examen en el ámbito del procedimiento de aprobación de la gestión presupuestaria.

¹⁰⁷⁰ Vide SIDJANSKI, D. (1998), “Proceso de integración informal”. En: El futuro federalista de...

3. *La discusión del Parlamento y el Consejo sobre los actos de base necesarios para la creación del gasto presupuestario*

El tema de las “bases legales” como requisito suficiente y necesario para la ejecución de los créditos inscritos en el Presupuesto ¹⁰⁷¹ interesa particularmente a la Comisión porque condiciona la ejecución legal y regular de los créditos del Presupuesto que debe realizar de acuerdo con los Tratados. Esta cuestión de las “bases legales” es decisivo para que la Comisión no tenga desavenencias con los dos titulares de la autoridad presupuestaria. Forma parte también de una preocupación constante del Parlamento Europeo desde hace veinte años. El Parlamento es perfectamente consciente de que, en la necesidad o no de actos de base previos para la ejecución de un gasto, se halla la clave o palanca que le puede permitir impulsar o no acciones comunitarias nuevas ¹⁰⁷².

Como esta polémica cuestión ha experimentado una fuerte evolución, resulta sumamente interesante conocer, no sólo los motivos sino también las soluciones arbitradas hasta la fecha. Hágase notar además, que el procedimiento de codecisión ha redimensionado la cuestión y que el Tribunal de Justicia se ha pronunciado al respecto recientemente en una decisiva sentencia de 12 de mayo de 1998 ¹⁰⁷³.

op. cit. supra nota 912, p. 195.

¹⁰⁷¹ En el Acuerdo Interinstitucional de 13 de octubre de 1998 sobre las bases jurídicas y la ejecución de la acción comunitarias, se habla de acto de base. Éste se define como “el acto legislativo de Derecho derivado que otorga el fundamento jurídico a la acción comunitaria y a la ejecución del correspondiente gasto consignado en el Presupuesto Dicho acto, —señala esta propuesta de Acuerdo Interinstitucional—, debe revestir la forma de un reglamento, una directiva o una decisión (*Entscheidung* o *Beschluß*). Las recomendaciones y los dictámenes no constituyen acto de base”. *Vide* el Acuerdo Interinstitucional, de 13 de octubre de 1998, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre las bases legales y la ejecución del Presupuesto, (D.O.C.E C 344, de 12 de noviembre de 1998, pp. 1-4), recogido literalmente por punto 36 del nuevo Acuerdo Interinstitucional, de 6 de mayo de 1999 (*vide supra* nota 840, pp. 7-8).

¹⁰⁷² Como ha afirmado con gran acierto MARTY-GAUQUIÉ, “le conflit [à propos des bases juridiques] est d’autant plus important que les domaines sont politiquement sensibles: en effet, tous ont pour enjeu des crédits votés par le Parlement dans l’intention avouée de favoriser le processus d’intégration européenne: fonds structurels, actions et projets-pilotes dans les secteurs de l’industrie, de la recherche, des transports, de l’information, de l’action culturelle, aide au développement et aide alimentaire”. *Vide* MARTY-GAUQUIÉ, H. (1988), “Les suites du contrôle. 1^{ère} partie: L’action du Parlement Européen”. En: Le contrôle externe des finances publiques européennes, Bruselas, ed. Labor, p. 223.

¹⁰⁷³ *Vide* as. C-106/96, *Reino Unido de Gran Bretaña c. Consejo*, *supra* nota 1065, Rec. 1998, pp. 2729-2761. Las soluciones suministradas por el Tribunal de Justicia han sido además recogidas en el nuevo Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999. *Vide* el Acuerdo Interinstitucional, de 6 de mayo de 1999, sobre la disciplina del Presupuesto y la mejora del procedimiento presupuestario, *supra* nota 840, pp. 1-23, *praesertim* pp. 7-8, apartados 33 a 37.

El origen del problema se remonta a las reformas presupuestarias de 1970 y 1975 que concedieron el poder presupuestario al Consejo y al Parlamento Europeo. Esta situación provocó serias contradicciones en los Tratados constitutivos porque el Consejo seguía conservando total hegemonía respecto del poder normativo. Ello creó inevitablemente un conflicto, primero, potencial, y luego real ¹⁰⁷⁴, entre las instituciones implicadas en la ejecución del Presupuesto. Surgió una verdadera confrontación entre la competencia legislativa, reservada formalmente al Consejo, y la competencia presupuestaria, que compartían el Consejo y el Parlamento Europeo. Esta situación puso además a la Comisión en serias dificultades ya que, cuando actúa en el límite de las competencias que le atribuye el anterior artículo 205 del Tratado CE (hoy 274), tenía y tiene que ejecutar las líneas presupuestarias consignadas en el Presupuesto.

El primer texto legal que buscó una alternativa a este problema fue la Declaración tripartita firmada el 30 de junio de 1982 ¹⁰⁷⁵. Con ella, los dos titulares de la autoridad presupuestaria accedieron a autolimitar algunas de sus prerrogativas. Mientras que el Parlamento Europeo admitió la exigencia de actos de base previos a la ejecución de ciertas nuevas acciones, llamadas “acciones comunitarias significativas” ¹⁰⁷⁶, el Consejo renunció al establecimiento de importes

¹⁰⁷⁴ Las discusiones se prolongaron de forma permanente entre 1976 y 1981 ante la convicción del Parlamento Europeo de que el Presupuesto debía ejecutarse incluso en los casos en los que pusieran en práctica acciones nuevas. *Vide* la Resolución del Parlamento Europeo de 16 de junio de 1976, recogido por STRASSER (1993a), “La transferencia de competencias para las intervenciones comunitarias”. En: La Hacienda de Europa..., *op. cit. supra* nota 1030, p.163.

Al respecto, pueden consultarse los comentarios de: STRASSER, D. (1978), “Le budget 1978. Bilan d’une procédure. Innovations juridiques et perspectives pour une nouvelle procédure”, R.M.C. 213, pp. 23-24; (1979), “Le budget 1979. Bilan d’une procédure. Difficultés politiques et juridiques: perspectives pour une nouvelle année”, R.M.C. 227, p. 256; (1981b), “Le budget 1981. Son environnement politique et financier. La deuxième crise budgétaire. Les résultats de la procédure. Les perspectives pour une année nouvelle”, R.M.C. 252, pp. 575-578; (1982), “Budget 1982. Son environnement politique et financier. Résultats de la procédure budgétaire. Les perspectives pour une année nouvelle”, R.M.C. 258, 348-351; (1984), “Le budget de 1984, son environnement politique et financier, son établissement et son évolution, l’épuisement des ressources propres”, R.M.C. 279, pp. 380 y siguientes; BANGEMANN, M. (1979), “La procédure budgétaire de 1979: l’équilibre nécessaire de la répartition des pouvoirs entre le Conseil et le Parlement”, R.M.C. 226, p. 172; SACCHETTINI, A (1982), Commentaire Mégret. Le Droit de la CEE. Commentaire du Traité et des textes pris pour son application. Dispositions financières, vol. 11, Bruselas, ed. Universidad Libre de Bruselas, pp. 152 punto 54, 164 y siguientes); RÉGNIER-HELDMAIER, C. (1999), La genèse du système financier de l’Union européenne..., *op. cit. supra* nota 863, pp. 73 y siguientes; FALCÓN Y TELLA, R. (1988), “el Presupuesto General de las Comunidades Europeas”. En: Introducción al Derecho financiero..., *op. cit. supra* nota 1029, pp. 330-332, etc.

¹⁰⁷⁵ *Vide* la Declaración común de 30 de junio de 1982, *supra* nota 864, J.O.C.E. C 194, 28 juillet 1982, pp. 1-38.

¹⁰⁷⁶ Se arbitraba además la posibilidad de incluir en el Presupuesto gastos generados a partir de

máximos de los gastos generados por las nuevas acciones ¹⁰⁷⁷. Sobre todo, los apartados 3 b) y 3 c) del punto IV disponían lo siguiente:

“3. (...)”

b) con objeto de dar al procedimiento presupuestario plena satisfacción, deberá evitarse la fijación de importes máximos por vía de Reglamento, así como la consignación en el Presupuesto de importes que sitúen por encima de las posibilidades reales de ejecución.

c) La ejecución de créditos consignados en el Presupuesto para cualquiera nueva acción comunitaria significativa requerirá la previa adopción de un reglamento de base. En caso de que dichos créditos se consignen en el Presupuesto antes de que se haya presentado la propuesta de reglamento, se invitará a la Comisión a que tal propuesta, a más tardar al final de enero.

El Consejo y el Parlamento Europeo asumen el compromiso de hacer lo posible para que el reglamento de que se trate se adopte, a más tardar, al final de mayo.

Sin embargo, en caso de que el reglamento no pueda ser adoptado en dicho plazo, la Comisión presentará propuestas de transferencia de una línea presupuestaria a otra, que permitan la utilización durante el año presupuestario de los créditos de que se trate“.

Se enmendó el Reglamento Financiero de 1977 para introducir un nuevo apartado a su artículo 22 que, reproduciendo casi textualmente lo dispuesto en la Declaración de 1982, disponía lo siguiente:

“(...) La ejecución de los créditos consignados en el Presupuesto para cualquier acción comunitaria significativa requerirá que se apruebe un acto de base, con arreglo al procedimiento y disposiciones de la letra c) del apartado 3 del punto IV de la Declaración común de 30 de junio de 1982”.

El gran inconveniente fue que, en ningún lugar, se definieron o se perfilaron los elementos característicos de una “acción comunitaria significativa”. Esta distinción ha sido justamente la que ha determinado la actitud de la Comisión sobre la utilización de los créditos incluidos en el Presupuesto y la ha llevado a identificar unilateralmente, —dentro de la disponibilidad de los créditos—

actos de base adoptados tardíamente. De un lado, el Parlamento Europeo y el Consejo admitían la inclusión en el Presupuesto de actos de base adoptados hasta final del mayo del ejercicio en curso. Y de otro lado, se permitía a la Comisión efectuar una rectificación de los créditos, mediante transferencias, una vez iniciado el ejercicio presupuestario.

¹⁰⁷⁷ Como señala RÉGNIER, el establecimiento de importes máximos en los actos legislativos formaba parte del ejercicio del poder normativo consistente en fijar los límites y la amplitud de programas o acciones pendientes de adopción. Esta circunstancia obedece a las limitaciones de recursos financieros existente en las Comunidades Europeas y se transforma en un elemento determinante a la hora de establecer prioridades políticas. El Parlamento Europeo rechazaba esta forma de funcionamiento especialmente cuando afectaba a los GNO y aminoraba sus poderes. *Vide RÉGNIER-HELDMAIER, C. (1999), La genèse du système financier de l'Union européenne..., op. cit. supra nota 863, p. 74.*

determinadas actividades por ser inherentes al ejercicio de su función de ejecución presupuestaria en el sentido del actual artículo 274 del Tratado CE (antes 205) ¹⁰⁷⁸. Para la Comisión, podían considerarse incluidas dentro de esta categoría de acciones no significativas: los estudios, los proyectos o experiencias piloto o/y actos los preparatorios. Se trataba acciones a partir de las cuales no debían poderse emprender nuevas políticas comunitarias.

Una de las mayores dificultades a la hora de delimitar una “acción comunitaria significativa” obedece al hecho de que los preceptos de los Tratados no siempre sugieren la forma que podría tener lo habría que considerar como acto de base del Consejo ¹⁰⁷⁹.

La alusión a la exigencia de una base legal previa a la ejecución del gasto fue confirmada de nuevo por el Acuerdo Interinstitucional de 29 de junio de 1988 ¹⁰⁸⁰, y renovada literalmente por el Acuerdo Interinstitucional de 29 de octubre de 1993 ¹⁰⁸¹. Además, una Declaración aneja al Acuerdo Interinstitucional de 1993 confirmó la validez de los principios enunciados precedentemente en la Declaración común de 1982 en materia de bases legales y de los importes que se consideran necesarios. Al tiempo, se puso de manifiesto la necesidad de un Acuerdo suscrito por las instituciones comunitarias implicadas para mejorar su aplicación ¹⁰⁸². Con estos precedentes, la Comisión dirigió a la autoridad presupuestaria, el 6 de julio de 1994, una comunicación relativa, tanto a lo que debe entenderse como “importe estimado necesario”, como a la cuestión de las “bases legales” ¹⁰⁸³.

¹⁰⁷⁸ Sobre la actitud prudente de la Comisión véanse los comentarios de RÉGNIER-HELDMAIER, C. (1999), *La genèse du système financier de l'Union européenne...*, *op. cit. supra* nota 863, p. 76.

¹⁰⁷⁹ V. gr. el anterior artículo 43, 3 del Tratado CE (hoy 37) establece una gran variedad de actos, el apartado 10 del anterior artículo 100 (hoy 94) que especifica solamente un tipo de acto o el anterior artículo 235 (hoy 308) que no prevé ningún tipo de acto concreto. La única limitación que puede imponerse es la observancia de los procedimientos establecidos por los preceptos de los Tratados.

¹⁰⁸⁰ *Vide* el apartado 16 del Acuerdo Interinstitucional, de 29 de junio de 1988, *supra* nota 861. A través de este Acuerdo Interinstitucional, se establece que, en cumplimiento de las Perspectivas Financieras, la Comisión se compromete a expresar en su Anteproyecto de Presupuesto las necesidades efectivas de la Comunidad, tomando en consideración “la posibilidad de emprender nuevas políticas o de proseguir acciones plurianuales finalizadas, una vez evaluadas las condiciones de obtención de una base jurídica adecuada”.

¹⁰⁸¹ *Vide* el apartado 18 del Acuerdo Interinstitucional de 29 de octubre de 1993, *supra* nota 861.

¹⁰⁸² *Vide* la declaración aneja al Acuerdo Interinstitucional de 29 de octubre de 1993, sobre los importes máximos y la exigencia de una base legal, (*ibidem*, p. 9) por la que “las instituciones confirman su fidelidad a los principios enunciados en las letras b) y c) del apartado 3 del capítulo IV de la Declaración común de 30 de junio de 1982 relativa a los importes máximos y a la exigencia de una base legal y se comprometen a mejorar su aplicación”.

¹⁰⁸³ *Vide* la comunicación del 6 de julio de 1994 de la Comisión a la autoridad presupuestaria sobre

El 6 de marzo de 1995, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión al término de un diálogo a tres bandas, suscribieron una Declaración común sobre la inclusión de disposiciones financieras entre los actos legislativos ¹⁰⁸⁴. Con ella, las instituciones, pese a no alcanzar el Acuerdo sobre las bases jurídicas, renunciaron a establecer el “importe estimado necesario” en los actos legislativos, aún siendo consciente de la situación jurídica creada recientemente por la introducción en ciertos ámbitos de actuación comunitaria del procedimiento de codecisión.

Una vez más, como ya ocurriera con la “comitología”, el Parlamento Europeo se ha esforzado al máximo para que se le conceda, por lo menos, el mismo ámbito de poder que el Consejo en el terreno legislativo ¹⁰⁸⁵. Esto explica la razón por la cual, en la Declaración de 6 de marzo de 1995, para las llamadas acciones plurianuales adoptados en codecisión, se establecieran importes, que se consideraban “referencia privilegiada para la autoridad presupuestaria en el marco del procedimiento presupuestario anual”.

Frente a éstos, para los programas plurianuales no adoptados mediante el procedimiento de codecisión y que no comportasen tales importes, sin admitir la existencia del “importe estimado necesario”, se permitía al Consejo incluir una referencia financiera con un valor meramente indicativo para el legislador ¹⁰⁸⁶. En este caso, las instituciones no tenían porqué ver limitada su actuación a lo largo del procedimiento presupuestario y podrían convenir importe de los gastos aplicando la modalidad de concertación establecida por la Declaración de 1975 ¹⁰⁸⁷. De esta forma se hacían imperativos tales importes.

Sólo en diciembre de 1995 ¹⁰⁸⁸, fue posible finalmente alcanzar un Acuerdo sobre las bases jurídicas, que se materializó más tarde, en 1998, en forma de

las bases legales y los importes máximos, SEC (94) 1106 final.

¹⁰⁸⁴ *Vide* la Declaración Interinstitucional, de 6 de marzo de 1995, del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión relativa a inserción de disposiciones financieras entre los actos legislativos (D.O.C.E. C 102, de 4 de abril de 1994, p. 4) comentada por RÉGNIER-HELDMAIER, C. (1999), *La genèse du système financier de l'Union européenne...*, *op. cit. supra* nota 863, p. 27.

¹⁰⁸⁵ *Vide supra* el epígrafe II.B.2.c) dedicado a las dificultades de la “comitología” para la ejecución del gasto presupuestario.

¹⁰⁸⁶ Como soporte documental fundamental se preveía el recurso a las fichas de financiación, regidas por el artículo 3 del Reglamento Financiero. *Vide* el apartado 3º de la Declaración Interinstitucional, de 6 de marzo de 1995, *supra* nota 1084.

¹⁰⁸⁷ *Vide* la Declaración común de 4 de marzo de 1975, relativa al establecimiento de un procedimiento de concertación, *supra* nota 839.

¹⁰⁸⁸ *Vide* la Resolución del Parlamento Europeo de 12 de diciembre de 1995 sobre la comunicación de la Comisión a la autoridad presupuestaria sobre las bases jurídicas y los importes máximos, D.O.C.E. C 17, de 22 de enero de 1996, pp. 27-29.

Acuerdo Interinstitucional ¹⁰⁸⁹ para recoger el fallo de una sentencia pronunciada por el Tribunal de Justicia en mayo de 1998 ¹⁰⁹⁰.

Esta sentencia ha supuesto una considerable aceleración de los acontecimientos sobre todo, porque ha obligado a la Comisión a revisar completamente las condiciones de ejecución de determinados programas comunitarios consignados en el Presupuesto. Como ha señalado el Parlamento Europeo, esta sentencia ¹⁰⁹¹ “constituye el marco político e institucional de referencia” que ha permitido a las instituciones encontrar el clima necesario para soluciones con carácter definitivo el espinoso problema de las bases legales.

El Tribunal de Justicia ha terminado con la prolongación innecesaria, y a menudo artificial, de ciertas acciones llevadas a cabo por la Comisión con cargo al Presupuesto de un modo un tanto arbitrario. En concreto, el Tribunal de Justicia señaló que:

“26. (...) que la ejecución de los gastos comunitarios relativos a cualquier acción comunitaria significativa no sólo requiere la consignación del crédito correspondiente en el Presupuesto de la Comunidad, que compete a la autoridad presupuestaria, sino también la adopción previa de un acto de base que autorice dichos gastos, que compete a la autoridad legislativa, mientras que la ejecución de los créditos presupuestarios para las acciones no comprendidas en esta categoría, a saber, las acciones comunitarias, requiere la adopción previa de dicho acto de base. (...)”

30. (...) como (...) admitió la Comisión en su comunicación de 6 de julio de 1994 a la autoridad presupuestaria sobre las base jurídicas y los importes máximos, de la circunstancia de que la ejecución de un gasto sobre la base de una mera consignación en el Presupuesto de los créditos correspondientes sea una excepción a la norma fundamental de la adopción de un acto de base, resulta que el carácter no significativo no se presupone, de modo que corresponde a la Comisión aportar la prueba del carácter no significativo de la acción contemplada ¹⁰⁹².

¹⁰⁸⁹ Vide el Acuerdo Interinstitucional, de 13 de octubre de 1998, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre las bases legales y la ejecución del Presupuesto (*supra* nota 1071), comentada en RÉGNIER-HELDMAIER, C. (1999), *La genèse du système financier de l'Union européenne...*, *op. cit. supra* nota 863, pp. 29-30.

¹⁰⁹⁰ Vide la sentencia del TJCE de 12 de mayo de 1998, as. C-106/96, *Reino Unido de Gran Bretaña c. Consejo*, (*vide supra* nota 1065) y el auto del Presidente de 24 de septiembre de 1996 (asuntos acumulados C-239/96 R y C-240/96 R, *Reino Unido de Gran Bretaña contra Comisión*, Rec.1996, pp. 4475-4494) por el que el Reino Unido solicitaban la adopción de medidas cautelares vinculadas al asunto C-106/96 para paralizar la ejecución de líneas de créditos carentes de base jurídica de apoyo.

¹⁰⁹¹ Vide la Resolución del Parlamento Europeo de 16 de septiembre de 1998 sobre el Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre las bases jurídicas y la ejecución del Presupuesto, D.O.C.E. C 313, de 12 de octubre de 1998, p. 95-97.

¹⁰⁹² Vide la sentencia del TJCE de 12 de mayo de 1998, *supra* nota 1065, fundamentos jurídicos 26 y

Sobre la base de la sentencia de 12 de mayo de 1998, el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión suscribieron el 13 de octubre de 1998 un Acuerdo Interinstitucional sobre las bases jurídicas y la ejecución del Presupuesto ¹⁰⁹³.

Este nuevo Acuerdo, adoptado después de unas difíciles negociaciones, resolvió a corto plazo el problema del Presupuesto de 1999, y ofreció también una solución más duradera para que la Comisión pueda tomar ciertas iniciativas legislativas antes del comienzo del procedimiento presupuestario. Se determinaron asimismo las condiciones en que las acciones piloto y preparatorias podrían volverse acciones comunitarias definitivas.

Este nuevo Acuerdo clasifica las iniciativas, establece una definición de “acto de base”, fija los importes máximos, y establece el marco adecuado para ejecutar el Presupuesto sin menoscabar el derecho de iniciativa del Parlamento Europeo. En concreto, se especifica que este derecho debe ser ejercido por el Parlamento Europeo en el marco de su propia responsabilidad política y respetando la disciplina presupuestaria. Este es un límite para el ejercicio de la acción parlamentaria que, sin embargo, permite a la Comisión cumplir con sus responsabilidades de aplicación del Presupuesto con más seguridad.

La Comisión conoce por fin con certeza los límites de su obligación de proposición del fundamento jurídico pertinente mientras la aplicación de las acciones piloto o preparatorias sean satisfactorias. Por su parte, el Consejo se ha comprometido políticamente a establecer las bases jurídicas previas lo antes posible, y en cualquier caso, en los plazos previstos por el Tratados. La inexistencia de un acto de base en los plazos preestablecidos, supone el rechazo del fundamento jurídico propuesto.

El nuevo Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999 ¹⁰⁹⁴ se ha limitado a recoger el contenido de la Declaración de 6 de marzo de 1996 y del Acuerdo Interinstitucional de 13 de octubre de 1999. Este hecho, si bien no cambia la situación alcanzada hasta esa fecha, bien podría considerarse como parte de una nueva situación en la que los dos titulares de la autoridad presupuestaria acceden a limitar sus prerrogativas y logran una paz financiera cada vez más consolidada y constructiva.

30.

¹⁰⁹³ Vide el Acuerdo Interinstitucional, de 13 de octubre de 1998, *supra* nota 1071.

¹⁰⁹⁴ Vide el Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999, *supra* nota 840, pp. 7-8, apartados 33 a 37.

4. *Las discusiones sobre la inclusión del Fondo Europeo de Desarrollo en el Presupuesto General*

La inclusión del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) en el Presupuesto se ha convertido ya en una vieja y clásica reivindicación del Parlamento Europeo respaldada por la Comisión ¹⁰⁹⁵. Se trata de una polémica todavía no resuelta aunque su origen se remonta al año 1973 ¹⁰⁹⁶. Para el Parlamento Europeo, este tema tiene tal magnitud política que incluso llegó a considerarla como uno de los “motivos importantes” que, de acuerdo con el apartado 8 del entonces artículo 203 (hoy, 274), lo legitimaban para rechazar el Presupuesto el 13 de diciembre de 1979.

El FED es el instrumento principal de la política de cooperación desde que, en 1958 fue establecida por la entonces Comunidad Económica Europea. Con este fondo, se canaliza actualmente la ayuda económica para 71 países en vías de desarrollo procedentes de África, Caribe y Pacífico (ACP) que actúan dentro del conjunto de ciertos Acuerdos Internacionales plurianuales firmados de forma sucesiva en Yaoundé (Camerún) ¹⁰⁹⁷ y en Lomé (Togo) ¹⁰⁹⁸. Esta ayuda también favorece a 24 países y territorios de ultramar (PTU), a los que son aplicables ciertas decisiones específicas del Consejo.

Cabe destacar del FED el hecho de que se financie a través de aportaciones nacionales decididas según unos criterios de reparto determinados, de conformidad

¹⁰⁹⁵ Vide la propuesta de la Comisión de 10 de enero de 1979 sobre la inclusión del Fondo Europeo de Desarrollo en el Presupuesto, doc. COM (79) 4 fin.

¹⁰⁹⁶ V. la Resolución del Parlamento Europeo de 14 de febrero de 1973, que contiene el dictamen del Parlamento Europeo sobre la propuesta de la Comisión de las Comunidades Europeas al Consejo referente al Reglamento Financiero aplicable al Presupuesto de las Comunidades Europeas (D.O.C.E. C 14, de 27 de marzo de 1973, p. 25) comentada por STRASSER, D. (1993a), “los medios del Fondo Europeo de Desarrollo”. En: La Hacienda de Europa..., *op. cit. supra* nota 1030, pp. 127-141, *praesertim* pp. 127-128.

¹⁰⁹⁷ Seis convenios se han sucedido desde 1964: el Convenio de Yaoundé I, vigente entre los años 1964 y 1970; el Convenio de Yaoundé II, vigente entre los años 1970 y 1974; el Convenio de Lomé I, vigente entre los años 1976 y 1980; el Convenio de Lomé II, vigente entre los años 1980 y 1985; el Convenio de Lomé III, vigente entre los años 1986 y 1990 y; el Convenio de Lomé IV, vigente para los años 1990-2000.

¹⁰⁹⁸ Los Estados ACP y los Estados miembros de la Unión Europea concluyeron el 4 de noviembre de 1995 un acuerdo de modificación del IV Convenio de Lomé adoptado el 15 de diciembre de 1989 (D.O.C.E. L 220, de 17 de agosto de 1991). Tras la ratificación de este acuerdo, el 1 de enero de 1998 entró en vigor el 8º FED, para el que se fijó un importe global de 13 167 millones de ecus. Las dotaciones de anteriores FED, tras las modificaciones introducidas por el Consejo, fueron de 7 919,7 millones de ecus por el 6º FED y de 11 816,3 millones de ecus.

con los acuerdos internos que rigen los FED ¹⁰⁹⁹. Estos acuerdos internos organizan un reparto de las dotaciones de los FED, por una parte, entre los Estados ACP y los PTU, y por otra, entre subvenciones, préstamos especiales, capitales riesgo, STABEX ¹¹⁰⁰ y SYSMIN ¹¹⁰¹. En el ámbito, la acción del Parlamento Europeo se limita a la aprobación de la gestión financiera de los FED, previa recomendación del Consejo.

En apoyo de la reclamación del Parlamento Europeo está la vigencia del principio presupuestario de unidad contenido en el artículo actual 268 (antes 199), el cual estipula que “todos los ingresos y los gastos deber[í]an estar comprendidos en las previsiones correspondientes a cada ejercicio presupuestario y consignados en el Presupuesto”. En este sentido, la exclusión del FED del Presupuesto constituye una violación flagrante del Tratado y además, como sostiene el propio Parlamento¹¹⁰², sobre la base del principio de subsidiariedad, la política de desarrollo constituye un elemento ejemplar en razón de su calidad y de su dimensión que debería realizarse más a nivel comunitario que a nivel estatal. Ello se une a la circunstancia de que la autoridad presupuestaria dispone, para elaborar el Presupuesto en general y para adjudicar los créditos dedicados a la política de desarrollo en especial, de una visión global y de una información más completa sobre todas las medidas aplicadas en la política de desarrollo. Ello permite una adopción de decisiones más eficaz y responsable.

Sea como sea, la posible consignación de los FED en el Presupuesto General de la Unión Europea plantea dos tipos de problemas: uno, de carácter jurídico, y otro, de carácter político y financiero.

¹⁰⁹⁹ V. gr. el acuerdo interno de 16 de julio de 1990, firmado por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, relativo a las medidas y a los procedimientos referidos al IV Convenio ACP-CEE (D.O.C.E. L 229, de 17 de agosto de 1991, p. 301-305 y B.O.E. n° 252, de 20 de octubre de 1992, pp. 35327 y siguientes). Tras la modificación del acuerdo de Lomé decidida en Mauricio el 4 de noviembre de 1995, se ha decidido elevar el volumen de ayuda comunitaria a los Estado ACP a 14.625 millones de ecus para un periodo de cinco años a contar desde el 1 de marzo de 1995 (*vide* el acuerdo interno relativo a la financiación y a la gestión de las ayudas de la Comunidad en el marco del Segundo Protocolo Financiero del IV Convenio ACP-CEE, B.O.E. n° 204, de 26 de agosto de 1998, pp. 29081 y siguientes).

¹¹⁰⁰ El STABEX es un sistema destinado a garantizar la estabilización de los ingresos de exportación realizada por los Estados ACP con destino a la Comunidad (artículo 186 del Cuarto acuerdo de Lomé).

¹¹⁰¹ El SYSMIN es un sistema destinado a apoyar los esfuerzos de los Estados ACP cuya economía dependa en gran medida de los sectores mineros, y en particular, a ayudarles a hacer frente al descenso de su capacidad de exportación de productos mineros a la Comunidad (artículo 214 del Cuarto acuerdo de Lomé).

¹¹⁰² *Vide* la Resolución del Parlamento Europeo de 12 de julio de 1995 sobre la consignación del Fondo Europeo de Desarrollo en el Presupuesto de la Unión, D.O.C.E. C 249, de 25 de octubre de

En cuanto a las dificultades jurídicas, no puede olvidarse la jurisprudencia comunitaria de 1994. En esta fecha, el Tribunal de Justicia tuvo ocasión de pronunciarse acerca de la autonomía del FED en un asunto interpuesto y perdido por el Parlamento Europeo ¹¹⁰³. En éste, el Parlamento solicitó que los gastos presupuestario en concepto de desarrollo incluidos en el IV Convenio ACP se fueran considerados como gastos de la Comunidad y así, subordinarlos jurídicamente al Reglamento Financiero 91/491/CEE de 29 de julio de 1991 ¹¹⁰⁴.

El Tribunal de Justicia rechazó las argumentaciones del Parlamento por entender que, “(...) procede distinguir la cuestión de quién se ha comprometido con los Estados ACP, de si corresponde a la Comisión o a sus Estados miembros cumplir el compromiso contraído. La respuesta a la primera cuestión depende de una interpretación del Convenio de reparto de la competencia entre la Comunidad y sus Estados miembros en el ámbito de que se trata, con arreglo al Derecho Comunitario, mientras que la respuesta a la segunda depende sólo de que ese reparto de competencias ¹¹⁰⁵”.

El Tribunal de Justicia consideró además que, por el modo en que se había celebrado el Acuerdo, “salvo excepciones expresamente previstas por el Convenio, la Comunidad y sus Estados miembros, en su calidad de contratantes con los Estados ACP son conjuntamente responsables frente a estos (...) del cumplimiento de cualquier obligación que resulten de los compromisos contraídos, incluidos los relativos a las ayudas financieras ¹¹⁰⁶”. El Tribunal de Justicia entendió que la obligación de conceder “ayudas financieras de la Comunidad incumbe a ésta y a sus Estados miembros considerados conjuntamente (...)”, y que “la competencia de comunidad no es exclusiva[. D]e modo que los Estados tienen derecho a ejercer colectivamente sus competencias a este respecto para asumir las ayudas financieras ¹¹⁰⁷”. De ello, resulta que “la ejecución de las ayudas financieras (...) está prevista dentro del ámbito de una competencia compartida de la Comunidad y de sus Estados miembros y que les corresponde elegir la fuente y las modalidades

1995, p. 68.

¹¹⁰³ Vide la sentencia del 2 de marzo de 1994, as. C-316/91, *Parlamento Europeo c. Consejo*, Rec. 1994, pp. 625-665.

¹¹⁰⁴ A pesar de entender que los acuerdos ACP derivan de obligaciones de Derecho internacional independientes de los Estados miembros, según el Parlamento Europeo, los medios financieros representan gastos de la Comunidad y deben ser incluidos en el Presupuesto comunitario y sujeto a las disposiciones del Tratado referentes a la ejecución.

¹¹⁰⁵ Vide asunto C-316/91, *supra* nota 1103, fundamento jurídico 24.

¹¹⁰⁶ Vide asunto C-316/91, *ibidem*, fundamento jurídico 29.

¹¹⁰⁷ Vide asunto C-316/91, *ibidem*, fundamentos jurídicos 33 y 34.

de financiación ¹¹⁰⁸“.

Esto supone que los gastos necesarios para las ayudas financieras son asumidos directamente por los Estados y distribuidos por un fondo que éstos han creado de común acuerdo, en cuya gestión participan las instituciones. De forma categórica, el Tribunal de Justicia rechazó pues las pretensiones y aspiraciones del Parlamento Europeo, dictaminando que no podía acoger sus alegaciones por cuanto que atribuían carácter comunitario a estos gastos, en consideración de su apariencia exterior, de los aspectos de procedimiento de gestión y destino. Para el Tribunal de Justicia, ninguna disposición del Tratado impide a los Estados miembros utilizar, fuera de su marco, mecanismos inspirados en las normas aplicables a los gastos comunitarios y asociar a las instituciones comunitarias con el procedimiento así establecido ¹¹⁰⁹.

En cuanto a las dificultades políticas y financiera que abogan por la no inclusión del FED en el Presupuesto, éstas tienen que ver con los Estados miembros los cuales rechazan sistemáticamente la idea de incorporar el FED al Presupuesto. Nótese que la reglamentación actual les permite coordinar la ayuda al desarrollo mediante una reglamentación global, y al mismo tiempo, se da cabida a relaciones bilaterales que preservan determinados lazos históricos ex-colonialistas. La contribución de cada Estado miembro al fondo tiene en cuenta la ayuda bilateral al desarrollo concedida por los Estados miembros. Ello no sería posible si la ayuda de los Estados ACP y PTU estuviera incluida en el Presupuesto. Hasta cierto punto, este régimen preserva los intereses de la Comunidad en general, por cuanto a las contribuciones de los Estados miembros al FED, se añade a los recursos propios y no forma parte de ellos.

Según ZANGL, una dificultad técnica añadida para la inclusión del FED en el Presupuesto deriva de la particularidad de que las convenciones que dan soporte jurídico al FED son de duración ilimitada. Ello supone que los países beneficiarios generan un derecho adquirido de obtener una dotación financiera sin límite en el tiempo; comporta unos gastos comunitarios muy difíciles de inscribir en una secuencia anual ¹¹¹⁰.

Por último, cabe señalar cómo ha quedado pospuesto *sine die* el compromiso asumido en el momento de la adopción del Acuerdo Interinstitucional de 29 de octubre de 1993 de estudiar la posibilidades de una efectiva “comunitarización” del

¹¹⁰⁸ Vide asunto C-316/91, *ibídem*, fundamento jurídico 35.

¹¹⁰⁹ Vide asunto C-316/91, *ibídem*, fundamentos jurídicos 39 a 41.

8º FED a partir de 1995¹¹¹¹ y cómo, una vez más, el Tratado de Amsterdam de 1997 tampoco ha respondido a las expectativas del Parlamento Europeo de incluir el FED en el Presupuesto¹¹¹². El Parlamento Europeo va a tener que seguir conformándose con no poder influir en la gestión de los gastos del FED y quedarse con su poder de control de la aprobación de la gestión realizada.

5. La ausencia de competencia parlamentaria para la determinación de los ingresos

De conformidad con lo establecido en el apartado 2º del actual artículo 269 del Tratado CE (antes artículo 201):

“El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará la disposiciones relativas al sistema de recursos propios de la Comunidad, recomendando a los Estados miembros su adopción de conformidad con sus respectivas normas constitucionales”.

La redacción de este precepto pone de manifiesto la marginación del Parlamento Europeo de las decisiones comunitarias que afectan a la fijación y distribución de los ingresos comunitarios.

El precepto indica, no sólo que el Consejo dispone de plena hegemonía en la materia y que debe adoptar una decisión mediante unanimidad, sino que además, para cualquier modificación de actual sistema de ingresos se requiere la ratificación de cada uno de los Estados miembros de acuerdo con sus respectivas normas constitucionales en materia de suscripción de Acuerdos Internacionales. Ello supone que, pese a su denominación¹¹¹³, todas y cada una las decisiones sobre

¹¹¹⁰ Vide ZANGL, P. (1997), “Política presupuestaria europea...”, *op. cit. supra* nota 979, p. 36.

¹¹¹¹ Vide la Declaración sobre el Fondo Europeo de Desarrollo, aneja al Acuerdo Interinstitucional de 29 de octubre de 1993, *supra* nota 861, p. 10.

¹¹¹² Vide la Resolución del Parlamento Europeo de 17 de mayo de 1995 sobre el funcionamiento del Tratado UE en la perspectiva de la Conferencia Intergubernamental de 1996 (D.O.C.E. C 151, de 16 de junio de 1996, p. 56 y siguientes), la Resolución del Parlamento Europeo de 12 de julio de 1995 (*supra* nota 1102) y la Resolución del Parlamento Europeo de 19 de noviembre de 1997 (*supra* nota 855).

¹¹¹³ Estas decisiones no son actos típicos de los incluidos en el artículo 249 del Tratado CE, sino que son una fuente *sui generis*. Recuérdese que el Tribunal de Justicia ha sido muy claro al señalar que el verdadero alcance de una norma comunitaria no resulta tanto de su denominación o de su forma como de su contenido y su objeto. Vide Arrêt de la Cour de Justice du 14 décembre 1962, aff. 16 et 17/62, *Confédération Nationale des producteurs de fruits et de légumes*, Rec. 1962, pp. 901-921 y arrêt du 15 juillet 1963, aff. 25/62, *Plaumann*, Rec. 1963, pp. 177-226.

recursos propios forman parte del Derecho Comunitario Originario ¹¹¹⁴. Desde que en 1970, se aprobara la primera decisión sobre recursos propios ¹¹¹⁵, se han adoptado tres más ¹¹¹⁶.

La asunción de competencias para decidir sobre los recursos propios se ha convertido ya en una reclamación antigua del Parlamento Europeo. Fue renovada recientemente en la última reforma que llevó a la adopción del Tratado de Amsterdam. Al respecto, en el informe de preparación de la resolución con la que el Parlamento Europeo presentó sus prioridades de cara a la celebración de la Conferencia Intergubernamental de 1996 ¹¹¹⁷, su Comisión ponente (la Comisión para los Asuntos Institucionales) fue muy rotunda en sus argumentaciones. Propuso una modificación del artículo 201 del Tratado CE para conseguir una participación equitativa del Parlamento Europeo y del Consejo en cuanto al establecimiento del sistema de recursos propios. La idea era simplificar y democratizar el procedimiento, mediante la transformación de la unanimidad por la mayoría cualificada. Además, como nota singular, la Comisión de Asuntos Institucionales también sugirió también, para cuando se adoptara la decisión sobre recursos propios, sustituir a los miembros oficiales del Consejo por representantes de los parlamentos nacionales. De esta forma, se consideraba que “la decisión dejaría de ser sometida a la formalidad solemne y frustrante que supone la

¹¹¹⁴ En un principio, la naturaleza jurídica de este acto suscitó discusiones doctrinales. Mientras, para unos, la ratificación era la de un acuerdo internacional; otros, opinaban que equivalía a una manifestación de voluntad del Consejo. A partir de este debate, se concluyó que la Decisión sobre recursos propios estaría excluida del control de legalidad establecido por el entonces artículo 173 del Tratado CEE y por el control de validez del artículo 177 del Tratado CEE. *Vide* OLMI (1971), “Les ressources propres aux Communautés Européennes”, C.D.E. 7, 379-427, *praesertim* pp. 396-397, recogido también por SACCHETTINI, A (1982), Commentaire Mégret. Le Droit de la CEE. Commentaire du Traité et des textes pris pour son application. Dispositions financières, vol. 11, Bruselas, ed. Universidad Libre de Bruselas, pp. 15-16 y por FALCÓN Y TELLA, R. (1988), Introducción al Derecho financiero..., *op. cit. supra* nota 1029, pp. 266-267.

¹¹¹⁵ *Vide* la Decisión 70/243/(CECA, CEE, Euratom) del Consejo de 21 de abril de 1970 relativa a la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de la Comunidad, B.O.E. n° 1, de 1 de enero de 1986, pp. 494-496.

¹¹¹⁶ *Vide* la Decisión 85/257/(CEE, Euratom) del Consejo de 7 de mayo de 1985 (J.O.C.E. L 128, 1985, ratificada por España en el momento de su adhesión a las Comunidades Europeas como parte del acervo comunitario); Decisión del Consejo 88/376/CEE, Euratom del 24 de junio de 1988 (D.O.C.E. L 185, de 15 de julio de 1988, pp. 24-28) y Decisión 94/728/(CE, Euratom) del Consejo de 31 de octubre de 1994 (D.O.C.E. L 293, de 12 de noviembre de 1994, p. 9-13). A partir del 1 de enero del año 2002, tras concluir la ronda de ratificaciones se aplicará la nueva Decisión 2000/597 del Consejo sobre recursos propios adoptada el 29 septiembre del 2000 (D.O.C.E. L 253, de 7 de octubre del 200, pp. 42-46).

¹¹¹⁷ *Vide* el informe de 5 de mayo de 1996 sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea en vistas a la celebración de la Conferencia Intergubernamental de 1996, *supra* nota 860, 162 páginas.

ratificación por los parlamentos nacionales”. El objetivo último de parlamentarios europeos consistía en introducir también en materia de recursos propios el procedimiento de codecisión. Ahora bien,

“la codecisión Parlamento-Conseil devrait s’étendre à une telle décision, mais d’une manière telle que la décision finale:

— en puisse être imposée au Conseil si le système actuel des ressources, fondé sur d’importants prélèvements opérés sur les budgets nationaux, devait demeurer contrairement aux désirs du Parlement Européen;

— puisse, dans le cas contraire, être imposé au Conseil para le Parlement (décidant à la majorité des deux tiers des votants) dès lors que cette décision recueillerait l’approbation de la Commission.

Le plafond des perspectives financières, déduit mécaniquement du plafond des ressources propres, serait fixé dans les mêmes conditions de procédures”.

Desde las instancias internas del Parlamento Europeo se baraja incluso la posibilidad de flexibilizar los límites máximos de las rúbricas de las Perspectivas Financieras siempre que previamente se establezcan unos objetivos políticos concretos definidos por los dos titulares de la autoridad presupuestaria. De esta manera, se incluye la posibilidad de revisar las Perspectivas Financieras dentro del procedimiento presupuestario anual.

Con todas estas medidas, el Parlamento considera que se lograría contrarrestar la acusación que, con frecuencia, se le ha hecho; a saber, que el sistema actual le permite el lujo de la irresponsabilidad en materia de ingresos, por no estar obligado a tomar decisiones en lo que respecta a la elección de las fuentes de donde proceden los incrementos en el gasto. Ello lleva a una nueva posibilidad consistente en que, a cada incremento del gasto, se deba proponer el ingreso correspondiente con el que sufragar tal gasto. Esta nueva fórmula implicaría una generalización del uso de las fichas financieras, como medida de buena gestión financiera, en el seno del Parlamento Europeo.

III. LOS NUEVOS RETOS PARA EL EJERCICIO DEL PODER PRESUPUESTARIO POR EL PARLAMENTO EUROPEO

1999 fue un año clave por ser el último ejercicio presupuestario que estuvo cubierto por las Perspectivas Financieras acordadas en Edimburgo en 1992. Coincidió además con un momento crucial para la vertebración del proceso de integración europea ya que, justo en ese año, once de los quince Estados miembros de la Unión Europea decidieron pasar a la tercera y última etapa de realización de la Unión Económica y Monetaria. Por último, 1999 fue protagonizado por un clima

político marcado por la necesidad de los Estados miembros de cumplir rigurosamente con los llamados criterios de convergencia. Todos estos acontecimientos carentes en principio de contenido auténticamente presupuestario, tuvieron una incidencia más que notable en el ejercicio de los poderes presupuestarios de las instituciones comunitarias correspondientes. Nótese que el modelo de financiación, es decir, la parte de los ingresos, constituye en definitiva la base a partir de la cual se decide el destino de los gastos. Véanse por tanto, aún cuando no estén íntimamente ligados al poder presupuestario del Parlamento Europeo, los hechos más relevantes que actualmente están en condiciones de incidir, más o menos directamente, en el sistema financiero de la Unión Europea. Previsiblemente. Estos hechos, que aluden, de un lado, a la realización de la Unión Económica Monetaria, y de otro lado, a la ampliación de la Unión Europea a los países situados al Este del continente, ciertamente repercutirán en mayor o menor medida en el ejercicio de los poderes presupuestarios del Parlamento Europeo.

A. Las repercusiones presupuestarias de la realización de la Unión Económica y Monetaria

Como en ocurre con el resto de las Organizaciones Internacionales, también en las Comunidades Europeas rige el principio según el cual su Presupuesto se expresa en una unidad de cuenta distinta de las monedas estatales de los Estados miembros que la componen. Este principio se aplica desde 1951 cuando se creó la CECA, salvo en 1958 y en 1960 en que el Presupuesto tuvo que fijarse en francos belgas ¹¹¹⁸. Más tarde, en 1981, se constituyó el ECU como “unidad de cuenta

¹¹¹⁸ De 1951 a 1958, la unidad de cuenta de la CECA elegida fue la de la Unidad Europea de Pagos, esto es, el dólar americano. Entre 1958 y 1959, de conformidad con los acuerdos de Bretton Woods, se recurrió a una unidad de cuenta basada en el “patrón oro”. De 1961 a 1977, esta unidad “paridad-oro” se extendió a las tres Comunidades Europeas, si bien a raíz de la crisis de sistema monetario internacional hubo que buscar una nueva unidad distinta del patrón oro. Fue, en este contexto, en el que, entre 1977-78 y 1980 se creó el Sistema Monetario Europeo y se instauró una nueva “unidad monetaria” basada en una cesta de monedas europeas. Nació una nueva Unidad de Cuenta Europea: el UCE. Posteriormente, hasta 1987 con la adopción del Acta Única Europea, no fue formalizada la existencia del ecu en los Tratados (artículo 102A).

Esta unidad de cuenta que no fue, ni ha sido nunca una moneda en sentido propio. Esta unidad de cuenta tan sólo ha tenido cierta estabilidad e independencia frente a las fluctuaciones monetarias exteriores.

Sobre la introducción por primera vez de una unidad de cuenta necesaria para el correcto funcionamiento del Presupuesto comunitario, véanse por ejemplo: STRASSER, D. (1978), “Le budget 1978. Bilan d’une procédure. Innovations juridiques et perspectives pour une nouvelle procédure”, R.M.C., 213, pp. 18-20 y (1981b), “Le budget 1981. Son environnement politique et financier. La deuxième crise budgétaire. Les résultats de la procédure. Les perspectives pour une année nouvelle”, R.M.C., 252, 568-569; SACCHETTINI, A (1982), Commentaire Mégret. Le Droit de la CEE.

europea” aplicable al Presupuesto General. Se creó una unidad de contabilización específica para permitir la conversión al nivel presupuestario de las operaciones ejecutadas en monedas nacionales ¹¹¹⁹. Sin embargo, el ecu nunca ha servido como instrumento único de expresión y pago de los créditos y obligaciones de la Comunidad. De ahí que, como puso de manifiesto el Tratado UE en 1992 ¹¹²⁰, el ecu haya tenido que ser abandonado a cambio de una nueva moneda única que, en principio, debería aplicar en todo el territorio de la Unión. Esta moneda única, de vocación mucho más ambiciosa que el anterior ecu, fue bautizada por el Consejo Europeo de Madrid de diciembre de 1995 ¹¹²¹ como EURO.

La experiencia práctica ha mostrado los serios inconvenientes que no pudo sobrellevar el ecu ya que, durante su período de aplicación, generó graves riesgos y costes presupuestarios suplementarios tanto a las arcas comunitarias como a las de los propios Estados miembros. La sobrecarga que provocó el ecu al Presupuesto General de la Unión está vinculado al hecho de que, en la actualidad, los tipos de cambio elegidos en la preparación del Presupuesto de cada ejercicio presupuestario se corresponden con los observados el año anterior, esto es, aquellos establecido a fecha de 1 de enero del año n-1. Tal hecho afecta particularmente a las Perspectivas Financieras debido a que las rúbricas que incluyen se expresan a precios constantes durante todo el período de su vigencia. Ello obliga a practicar cada año los reajustes correspondientes al principio de cada procedimiento presupuestario anual, de producirse modificaciones que a lo largo del ejercicio presupuestario afectaren debidas. Pero ejemplo, al aumento de la inflación. Pues bien, pese a la aplicación de un deflactor cuyo objetivo consiste precisamente en atender a estas eventualidades, estos ajustes técnicos determinaron al Presupuesto comunitario un gasto adicional considerable. A esto se une, el que también en la fase de ejecución, el Presupuesto ha tenido que costear las diferencias derivadas de las conversiones entre el ecu y las monedas nacionales de determinados gastos

Commentaire du Traité et des textes pris pour son application. Dispositions financières, vol. 11, Bruselas, ed. Universidad Libre de Bruselas, pp. 102-117; etc.

¹¹¹⁹ *Vide* el artículo 11 del Reglamento Financiero, introducido por el Reglamento 610/90 de 13 de marzo de 1990.

¹¹²⁰ *Vide* los artículos 102A a 109M del Tratado CE, introducidos por primera vez en 1992 y correspondientes con los actuales artículos 98 a 124 según la nueva numeración introducida por el Tratado de Amsterdam y los siguientes Protocolos: el Protocolo 3 sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo; el Protocolo 4 sobre los Estatutos del Instituto Monetario Europeo; el Protocolo 5 sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo; el Protocolo 6 sobre los criterios de convergencia previstos en el artículo 109J del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y el Protocolo 10 sobre la transición a la tercera fase de la Unión Económica Monetaria.

¹¹²¹ *Vide* las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Madrid de 15 y 16 de diciembre,

comunitarios.

En relación con los Estados miembros, a pesar de que el Presupuesto se fijaba habitualmente en ecus, no se han utilizado generalmente en la recaudación y la liquidación de los ingresos y en la realización de todos los pagos comunitarios. Mientras que todos los ingresos se efectúan con la moneda nacional de cada Estado miembro, —mediante su depósito en la cuenta abierta en nombre de la Comisión en todos y cada uno de los Tesoros públicos nacionales—, no ha sido ocurrido lo mismo para la ejecución de los gastos comunitarios. Salvo una parte importante del Presupuesto General que corresponde al FEOGA y a ciertos gastos administrativos que suelen materializarse en las monedas nacionales de cada Estado, el resto de los gastos comunitarios se ha realizado en ecus. Con el significativo crecimiento de los gastos no agrícolas del Presupuesto de los últimos años, puede pues imaginarse el valor que ha alcanzado el ecu en tanto que instrumento de transacción, dentro y fuera del propio territorio de la Unión. De hecho, los propios Estados miembros se convierten en grandes compradores de ecus en los mercados de capitales por la conjunción de dos circunstancias. De un lado, porque para hacer efectivos los pagos con los que se ejecuta el Presupuesto la Comisión europea moviliza los fondos a través la cuenta que tiene abierta en los Tesoros nacionales, y de otro lado, porque el Presupuesto está expresado en ecus. Este hecho genera sin embargo un importante coste de conversión y un riesgo económico también considerable ¹¹²².

En la actualidad, desde que el 1 de enero de 1999, once de los quince Estados miembros entraron en la tercera fase de realización progresiva de la Unión Económica Monetaria, la situación ha cambiado. La definición de la nueva moneda única “euro” ha quedado aparejada a la fijación irrevocable e inmediata de los tipos de cambio ¹¹²³. También se han congelado los valores de las monedas componente de la cesta del viejo ecu y la moneda única euro por un lado, y entre la moneda única euro y las monedas nacionales que participan efectivamente en la Unión Económica Monetaria, por el otro lado ¹¹²⁴.

Bol.U.E. 12 1996, punto I.

¹¹²² Sólo Francia e Irlanda están exonerados de esta situación desde 1992 ya que son los únicos Estados que reciben los pagos de la Comisión en sus monedas nacionales respectivas.

¹¹²³ *Vide* el apartado 4 del artículo 123 del Tratado CE (antes 109L).

¹¹²⁴ Siguiendo matemáticamente las previsiones establecidas en Madrid, de acuerdo con el escenario de constitución de una Unión Económica Monetaria, el Consejo Europeo, en su formación de Jefes de Estado y de Gobierno, confirmó qué Estados miembros cumplían con las condiciones necesarias para la adopción de la moneda única y cuales no. Este hecho se produjo el 3 de mayo de 1998 a través de la adopción del Reglamento 974/98 de 3 de mayo de 1998 (D.O.C.E. L 139, de 11 de mayo de 1998, pp. 1-5).

Desde este momento, la política económica y monetaria y la de tipo de cambio ha pasado a ser

El profundo impacto y el efecto arrastre de la moneda única ilustra el poder de este objetivo común y el papel predominante de la voluntad política de lograr en el futuro la convergencia de las políticas económicas y presupuestarias de los Estados miembros de la Unión. Sin embargo, hoy por hoy, subsisten numerosos interrogantes ¹¹²⁵. Un examen en profundidad de las repercusiones de estos objetivos a medio o a largo plazo no sólo resultaría tremendamente osado sin abordar su dimensión macroeconómica ¹¹²⁶; sino que además excedería con mucho las pretensiones de este estudio. Por ello, parece más adecuado para el desarrollo de este punto detenerse en el examen de las medidas jurídicas y técnicas que han sido adoptadas hasta la fecha para adaptar el Presupuesto comunitario a la llegada efectiva del euro. Con todo, no queremos dejar de citar a SIDJANSKI ¹¹²⁷ para

ejecutada en euros, se promueve el uso de euro en los mercados de divisas y los Estados participantes emiten en euros la nueva deuda negociable. A partir de esta fecha, está además en vigor desde el 1 de enero de 1999 el Reglamento del Consejo 974/98 que establece el marco legal para el uso del euro. Se ha establecido asimismo que a más tardar el 1 de enero del 2002 comenzarán a circular los billetes y monedas denominados euros junto con los billetes y monedas nacionales durante seis meses hasta su reemplazo total por euros en todos los Estados participantes de la zona euro. Se entenderá entonces que la introducción del euro ha finalizado.

¹¹²⁵ Estas dudas aluden tanto a los riesgos de una Europa a la carta, de círculos concéntricos como las perspectivas de una Europa federal. Existe además un abanico de posibilidades enorme respecto de la convergencia de las economías de los Estados muy difícil de augurar. No se sabe todavía muy bien que es mejor, si la convergencia real o la nominal. Hay demasiados factores desconocidos en juego antes de encontrar una fórmula adecuada capaz, cuanto menos, de orientar la revisión de la estructura institucional comunitaria. Las únicas certezas con las que cuentan son las primeras medidas que fueron presentadas en Dublín en diciembre de 1996, más conocidas como “Pacto de Estabilidad”. Este marco es un común a todos los Estados de la Unión, que fue acordado por el Consejo Europeo de Amsterdam de junio de 1997. Es un acuerdo dirigido a mantener los Presupuestos públicos de los Estados saneados para reforzar las condiciones de estabilidad de los precios y para garantizar un crecimiento sostenible que conduzca a la creación de empleo. De esta manera, se pretende fortalecer dos de los mecanismos previstos para la realización de la Unión Económica Monetaria: la supervisión multilateral y el control del déficit excesivo.

¹¹²⁶ A este respecto, podría consultarse algunos trabajos, tales como los de: SPAHN, P.B. (1993), The Community Budget for an Economic and Monetary Union, Londres, ed. Mc Millan, 206 páginas; ECHINARD, Y. (1994), “Conséquences budgétaires de la monnaie unique”. En: L. Reboud; Y. Echinard; G. Guillermin, Monnaie unique, politique budgétaire, réforme institutionnelle: la Communauté face à son avenir, Cahier du CUREI “hors serie” (Centre Universitaire de Recherche Européenne et Internationale de la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de l’Université Pierre Mendès-France), pp. 50-92; SALINAS SÁNCHEZ, J. (1997), “Coordinación de la política económica en la Unión Europea”. En: I. Vega Mocochoa (coord.), Financiación y Política Presupuestaria..., *op. cit. supra* nota 922, pp. 49-69; FLORES, E. (1997), “Política presupuestaria en el marco de la Unión Europea”. En: I. Vega Mocochoa (coord.), Financiación y Política ..., *ibidem*, pp.75-86; BEGG, I.; GRIMWADE, N. (1997), “Economic and Budgetary Challenges”. En: G. Edwards; A. Pijpers, The politics of the European Treaty Reform. The 1996 Intergovernmental Conference and beyond, pp. 44-58; DRUGMAN, B.; LAURENCIN, J.P. (1998), “L’unification monétaire, opportunité ou menace pour la cohésion au sein de l’Union Européenne”, R.M.C.U.E. 419, 370-378; etc.

¹¹²⁷ *Vide* SIDJANSKI, D. (1998), “Proceso de integración informal”. En: El futuro federalista de...

quien:

“(...) la marcha hacia la moneda única toma el camino contrario al que se suele seguir generalmente, en la formación de los Estados. Normalmente el poder estatal constituido imponía primero la moneda única (caso de Suiza). En la Unión Europea, el euro está llamado a ser el precedente de la instauración de un poder político europeo. El euro se inscribe en la prolongación del mercado único, creando a su vez la necesidad de una autoridad política en el seno de la Unión”.

En espera a que el euro se convierta definitivamente en la moneda oficial de curso legal, durante el período transitorio del 1 de enero de 1999 al 31 de diciembre del año 2001, toda referencia al euro deberá ser considerada como unidad monetaria en el sentido de la segunda frase del artículo 2 del Reglamento 974/98 del Consejo, de 3 de mayo de 1998, sobre la introducción al euro ¹¹²⁸. Aparte de este reglamento comunitario, el marco jurídico básico aplicable al euro también lo integra el Reglamento 1103/97 del Consejo de 17 de junio de 1997 ¹¹²⁹. En él, se establece que, al instaurarse el euro, la moneda de los Estados miembros participantes ¹¹³⁰ va a ser la misma que la del Presupuesto comunitario. Es previsible que este hecho proporcione importantes mejoras en términos de ahorro económico para el Presupuesto comunitario y para los Estados, estabilidad y seguridad económica y jurídica. Un principio básico aplicable para el paso del ecu al euro ha sido la continuidad jurídica y legislativa con lo que, desde el 1 de enero de 1999, toda referencia legislativa al ecu ha pasado a euros en un régimen de conversión de 1 por 1.

La Comisión ha hecho sus propios cálculos ¹¹³¹. En este sentido, se sabe que a corto plazo el paso del ecu al euro va a reducir de forma generalizada las operaciones de cambio y los riesgos presupuestarios que ha estado acarreado el ecu. De igual modo, se prevé que va a simplificar notoriamente la gestión de las divisas.

op. cit. supra nota 912, p. 427.

¹¹²⁸ *Vide* el Reglamento 974/98 del Consejo, de 3 de mayo de 1998, sobre la introducción al euro (D.O.C.E. L 139, de 11 de mayo de 1998, pp. 1-5).

¹¹²⁹ *Vide* el Reglamento (CE) n° 1103/97 del Consejo de 17 de junio de 1997 sobre determinadas disposiciones relativas a la introducción del euro, D.O.C.E. L 162, de 19 de junio de 1997, pp. 1-3.

¹¹³⁰ De acuerdo con lo establecido por el artículo 1 del Reglamento 974/98, los “Estados participantes” de la zona euro son: Bélgica, Alemania, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Austria, Portugal y Finlandia.

¹¹³¹ *Vide* la comunicación de la Comisión titulada “L’impact du passage à l’euro sur les politiques, les institutions et le Droit communautaire”, doc. COM (97) 560 final, de 5 de noviembre de 1997, 63 páginas.

Desde un punto de vista estrictamente presupuestario, la llegada del euro también parece que va a poder eliminar en los Estados participantes de la zona euro ¹¹³² la carga presupuestaria derivada de la aplicación de las reglas agrimonetarias. Esto significa que el pago de los gastos agrícolas que se realizaba en monedas nacionales va a pasar a euros, sin que sea necesario ningún ajuste suplementario, ni ningún otro tipo de conversión ¹¹³³. De esta manera, el gasto adicional de conversión que hasta ahora sufragaba el Presupuesto comunitario seguramente desaparecerá ¹¹³⁴. Para los demás países no incluidos en la zona euro, se prevé una redefinición de su situación a la hora de los pagos que se efectúen en sus monedas nacionales, un coste que en cualquiera de los casos seguirá corriendo a cargo del Presupuesto comunitario.

En cuanto a la gestión de los gastos administrativos ¹¹³⁵, tales como son las retribuciones y la pensiones de los agentes y funcionarios comunitarios ¹¹³⁶, los alquileres y otros gastos administrativos que se han estado realizando en monedas nacionales, se prevé la aplicación del principio de continuidad. Ello determina que su transformación de ecus a euros no parece que vaya a menoscabar los derechos adquiridos por sus titulares, sobre todo cuando se trate de derechos salariales o equivalentes ¹¹³⁷.

Finalmente, en cuanto a las operaciones crediticias que maneja la Comisión parece probable que sus deudores aceptarán la conversión de su deuda en euros ¹¹³⁸.

¹¹³² De conformidad con el artículo 1 del Reglamento 974/98, los “Estados participantes” serán Bélgica, Alemania, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Austria, Portugal y Finlandia.

¹¹³³ *Vide* el anexo 8 sobre el impacto del paso al euro en la legislación comunitaria de la comunicación de la Comisión de 5 de noviembre de 1997, doc. COM (97) 560 final, *supra* nota 1131, pp. 37-38.

¹¹³⁴ Esto supone en definitiva la supresión del riesgo de cambio anteriormente existente con el ecu.

¹¹³⁵ *Vide* el anexo 8 sobre el impacto del paso al euro en la legislación comunitaria de la comunicación de la Comisión de 5 de noviembre de 1997, doc. COM (97) 560 final, *supra* nota 1131, pp. 64-65.

¹¹³⁶ *Vide* el artículo 63 a 65 del Estatuto de los funcionarios.

¹¹³⁷ Para preservar el valor simbólico y el significado político de las cuestiones relacionadas con la remuneración de los agentes de la Comisión, en su comunicación la Comisión, ha propugnado una especial diligencia a la hora de velar para que todos los importes devengables a estas personas fueran establecidas en euros desde el comienzo de la tercera fase de realización de la Unión Económica Monetaria, el 1 de enero de 1999. De esta forma, se espera poder eliminar durante todo período de transición las incertidumbres eventuales. *Vide* la Comunicación de la Comisión, *supra* nota 1131, doc. COM (97) 560 final, apartados 15 y 16.

¹¹³⁸ *Vide* la Comunicación de la Comisión, *ibidem*, doc. COM (97) 560 final, apartados 30 y 31.

B. Las repercusiones presupuestarias de la futura ampliación de la Unión Europea

El Consejo Europeo de Copenhague de junio de 1993 ¹¹³⁹ “dio el pistoletazo de salida” a la posible acogida en la Unión de ciertos países de la Europa Continental Oriental (países PECO's), de Malta, de Chipre y de los tres países Bálticos, Estonia, Lituania y Letonia. En esta reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE, su presidencia presentó las bases sobre las cuales va a poder edificarse una nueva ampliación pero, sin que se supiera entonces ni la fecha de comienzo de esta ampliación, y sin que existiera tampoco un horizonte definitivo sobre el desarrollo de dicho proceso.

En este Consejo Europeo, la Comisión presentó además su primera evaluación respecto de la compatibilidad del nuevo reto con el sistema comunitario en su conjunto. Estos balances contenían básicamente unos análisis económicos y financieros con los que poder dilucidar a tiempo soluciones para la adaptación de la estructura y de las políticas comunitarias actuales a la entrada de unos nuevos candidatos con un pasado político, económico y social muy anómalo para la experiencia comunitaria. Los entonces quince socios de la Unión sólo consintieron a tal ampliación tras fijar unas condiciones determinadas. Un punto de partida irrenunciable e intangible era la exigencia a todos y a cada uno de los candidatos a la adhesión de la preservación y el riguroso respeto del acervo comunitario. Además, la Unión también señaló como obligación para los candidatos de:

- 1.- La existencia de instituciones estables capaces de garantizar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y la protección de las minorías.
- 2.- La existencia de una economía de mercado en funcionamiento y capacidad para hacer frente a la presión en régimen de competencia
- 3.- La capacidad suficiente para asumir las obligaciones de los Estados miembros incluyendo la adhesión a la Unión Económica Monetaria.

Un año más tarde, en la reunión de Essen ¹¹⁴⁰ de diciembre de 1994, el

¹¹³⁹ *Vide* las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Copenhague de 21 y 22 de junio, Bull.CE 6 1993, punto I.

¹¹⁴⁰ *Vide* las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Essen de 9 y 10 de diciembre, Bol.UE 12 1994, punto I.

Consejo Europeo adoptó la llamada “estrategia para la adhesión” ¹¹⁴¹ para los países asociados de Europea Central y Oriental y los nuevos candidatos ¹¹⁴². Varios elementos compusieron esta estrategia de pre-adhesión hasta conformar un cuadro preparatorio bastante complejo. Así, junto a un marco institucional global (la “Conferencia europea”), se estableció un marco convencional multilateral (la “asociación para la adhesión” con la que se fijan las prioridades para la asimilación del acervo y se crean medios financieros con cargo al programa PHARE) y otro bilateral (los “Acuerdos bilaterales” con cada candidato). La “Conferencia Europea” se configuró en forma de foro para el debate, con vocación de convertirse en una instancia permanente capaz de facilitar la colaboración política entre los quince Estados miembros de la Unión y los Estados candidatos, previo compromiso y asunción por parte de todos del mantenimiento de ciertos valores comunes vinculados al respeto de la paz y de la integridad territorial.

En diciembre de 1995, el Consejo Europeo de Madrid presentó oficialmente un calendario global sobre el ritmo de la eventual ampliación ¹¹⁴³. Los Jefes de Gobierno y de Estado reunidos en esta ocasión instaron también a la Comisión a adoptar formalmente la lista concreta de países con los que se podía empezar ya a abrir negociaciones para 1998, previo el examen de toda una serie de documentos (a saber, un estudio de impacto sobre las políticas de la Unión Europea, la elaboración de unos dictámenes preceptivos sobre la situación política, económica y social de cada uno de los diez candidatos a la adhesión y un cuadro general sobre las implicaciones de la ampliación para la futura Unión ampliada a veinticinco miembros). El resultado de tales trabajos se puede resumir en el cuadro siguiente. En él, están clasificados todos los candidatos, según su grado de desarrollo y su particular situación política.

¹¹⁴¹ La primera vez que se oyó hablar de esta estrategia de pre-adhesión fue en el Consejo Europeo de Dublín de diciembre de 1995. La validez de esta “estrategia de pre-adhesión” fue confirmada en el Consejo Europeo de Luxemburgo, celebrado el 12 y 13 de diciembre de 1997 (*vide* las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Luxemburgo de 12 y 13 de diciembre, Bol.UE 12 1997, punto I, apartados 1 a 36).

¹¹⁴² En este momento, la Comisión y el Consejo presentaron un informe sobre la situación de seis países con los que, en ese momento, las Comunidades Europeas habían firmado acuerdos de asociación (Polonia, Hungría, Chequia, Eslovaquia, firmantes de los acuerdos de Visegrado, más Bulgaria y Rumanía).

¹¹⁴³ *Vide* las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Madrid de 15 y 16 de diciembre, *supra* nota 1121, apartado 25.

Grupo A: primer turno de adhesión comenzada el 31 de marzo de 1998 *		Grupo B ****: segundo turno de adhesión		Grupo C: situaciones particulares	
<i>Países</i>	<i>Fecha de la solicitud de adhesión</i>	<i>Países</i>	<i>Fecha de la solicitud de adhesión</i>	<i>Países</i>	<i>Fecha de la solicitud de adhesión</i>
Chipre ** Malta *** Hungría Polonia Estonia Chequia Eslovenia	3-7-1990 16-7-1990 31-3-1994 5-4-1994 24-11-1995 17-1-1996 10-6-1996	Rumanía Eslovaquia Letonia Lituania Bulgaria	22-6-1995 27-6-1995 13-12-1995 8-12-1995 14-12-1995	Turquía ***** Suiza	14-4-1987 26-5-1992

Fuente: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/index/htm>

- * *Vide* las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Luxemburgo de 12 y 13 de diciembre (*supra* nota 1141, apartado 27).
- ** Dada la peculiar situación política de Chipre, desde el principio la Unión ha reservado un tratamiento diferenciado y preferente, condicionada en todo caso a los esfuerzos de diplomáticos de paz realizados desde Naciones Unidas. (*Vide* las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Luxemburgo de 12 y 13 de diciembre, *supra* nota 1141, apartado 28).
- *** Después de un período de tiempo, concretamente desde 1996, el Consejo Europeo de Viena de diciembre de 1998 comunicó la decisión de Malta de reactivar en octubre de ese año su solicitud de adhesión a la Unión Europea. *Vide* las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Viena de 11 y 12 de diciembre, *supra* nota 958, apartado 61. La Comisión se pronunció al respecto el 17 de febrero de 1999.
- **** Coincidiendo con el inicio de las negociaciones de los países de la columna A, por indicación del Consejo Europeo de Cardiff, la Unión estuvo realizando los estudios analíticos de seguimiento para ayudar a estos países a adaptarse a las exigencias del acervo comunitario. (*Vide* las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Cardiff de 15 y 16 de junio de 1998, Bol.UE 6 1998, punto I, apartado 67). Ha habido que esperar al Consejo Europeo de Helsinki para se haya decidido iniciar las negociaciones bilaterales en febrero de 2000. (*Vide* las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Helsinki de 10 y 11 de diciembre, Bol.UE 12 1999, punto I, apartado 10).
- ***** Las relaciones de la Unión Europea con Turquía con vistas a su posible adhesión han sido siempre particularmente titubeantes, debido en parte a su asentamiento en Chipre, la situación de la defensa de los Derechos Humanos en su territorio, sus delicadas relaciones con un miembro de pleno derecho de la Unión, Grecia. Respaldada posteriormente por el Consejo Europeo de Cardiff, el 4 de marzo de 1998, la Comisión presentó una comunicación sobre la estrategia europea para preparar a Turquía para la adhesión. *Vide* las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Cardiff de 15 y 16 de junio de 1998, Bol.UE 6 1998, punto I.

El Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1997 marcó un hito histórico de cara a la futura ampliación porque supuso el lanzamiento definitivo y decidido del proceso de ampliación de la Unión Europea en su conjunto y porque, con él, también se abrieron las primeras negociaciones diplomáticas formales con determinados países candidatos (grupo A).

La segunda fase de este proceso se decidió dos años más tarde, los días 10 y 11 en diciembre de 1999, en el curso de la sesión ordinaria del Consejo Europeo celebrada en Helsinki ¹¹⁴⁴. En ella, se reiteró el carácter global del proceso de adhesión que incluirá a trece socios. Además, también y de forma complementaria, se determinó la decisión de proceder a una nueva reforma institucional, convocando una Conferencia Intergubernamental cuyos trabajos deberían finalizar en diciembre del año 2000 ¹¹⁴⁵. Simultáneamente, comenzó oficialmente el turno de negociaciones bilaterales con el segundo grupo de países candidatos (grupo B).

1. *Las razones de la ampliación*

La razón de ser de la ampliación que previsiblemente se producirá al comienzo del nuevo milenio no es ningún capricho, sino más bien uno de los retos más arriesgados a los haya hecho frente la experiencia comunitaria. La necesaria mirada hacia el Este europeo responde a la obligada reacción de la Unión Europea a los nuevos horizontes abiertos por el proceso de aceleración histórica creados tras el final de la guerra fría y la descomposición de la Unión Soviética. En este sentido, además de un designio histórico, la ampliación es considerada por los estamentos comunitarios como una oportunidad política y económica sin precedentes. Como puso de manifiesto justamente el Grupo de Reflexión que preparó la Conferencia Intergubernamental de 1996 conducente a la adopción el Tratado de Amsterdam ¹¹⁴⁶:

“7. La mayor inestabilidad política en el entorno europeo tras la guerra fría, a pesar de una mayor seguridad global; fuertes presiones migratorias que inciden con especial intensidad en Europa; riesgos de desequilibrios ecológicos ante los que la Unión y los Estados miembros no pueden quedar indiferentes, etc.; junto con una globalización creciente de la economía que subraya la pérdida, por parte de Europa, de algunas de sus ventajas comparativas, derivadas de sus innovaciones tecnológicas y sociales, son muestras de la amplitud de unos desafíos, que sólo pueden resolverse adoptando un enfoque amplio y global.

8. La próxima ampliación es tanto un imperativo político como una nueva oportunidad para Europa, pero constituye a la vez un importante desafío para la Unión, que exige respuestas adecuadas:

¹¹⁴⁴ Vide las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Helsinki de 10 y 11 de diciembre, *supra* nota Bol.UF 12 1999, apartados 3 a 13.

¹¹⁴⁵ Vide las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Helsinki de 10 y 11 de diciembre, *ibidem*, apartados 14 a 19 y su anexo III titulado “un Consejo eficaz para una Unión ampliada: directrices para la reforma y recomendaciones operativas”.

¹¹⁴⁶ Vide CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL DE 1996 (1996), Informe del Grupo de Reflexión..., *op. cit. supra* nota 900, p. 3, apartados 6 y 7.

— en primer lugar, en el marco de la Conferencia Intergubernamental, a través de las reformas destinadas a mejorar el funcionamiento de la Unión en general y las reformas institucionales en particular,

— en segundo lugar, habida cuenta del impacto que dicha ampliación tendrá sobre los países candidatos y sobre la Unión.

La próxima ampliación será una oportunidad para Europa y se diferenciará de las anteriores por el elevado número de candidatos y por la heterogeneidad de su situación política, económica y social. Para que tal ampliación no conduzca a un debilitamiento, a un cambio de su naturaleza o, incluso, a una disolución de la Unión, es preciso previamente realizar las reformas necesarias para hacer frente a los desafíos que comporta. (...)”.

Téngase en cuenta que, de materializarse la ampliación, la acción comunitaria va a poder extenderse a un mercado potencial aproximado de 105 millones de personas más. Ello supondría que la población de la Unión Europea podría aumentar en torno a un 34% adicional. Tras apoyar la reunificación alemana, para preservar la estabilidad y la paz en el continente, se considera además que es la propia Unión Europea la que debe contribuir al equilibrio, la paz y la seguridad del resto del continente apoyando económicamente a los antiguos países satélites de la Unión Soviética y a países tales como son Chipre, Malta, o incluso la propia Turquía. El gran problema es que los futuros adherentes poseen unos niveles de prosperidad que están muy por debajo de la media de los actuales socios comunitarios ¹¹⁴⁷. Gozan sin embargo de una potencialidad económica que solamente podría activarse si se actúa adecuadamente ¹¹⁴⁸. Este panorama indica

¹¹⁴⁷ V. gr. el volumen III de la Agenda 2000 que contiene los resúmenes y las conclusiones del dictamen de la Comisión relativa a la solicitud de adhesión a la Unión Europea. En estos documentos, se recoge uno de los primeros exámenes de la Comisión sobre la situación económica, política y social de Bulgaria, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, la República Checa, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia, doc COM (97) 2000 final, de 15 de julio de 1997, *infra* nota 1153.

¹¹⁴⁸ Recuérdense sin embargo, cómo las cuestiones presupuestarias siempre han sido un elemento fundamental en la negociación de la incorporación de nuevos socios. Incluso, llegó a ser la causa del retraso de algunas que otra nueva adhesión. Sin embargo, las distintas ampliaciones han tenido una incidencia distinta tratándose de los ingresos o de los gastos, siendo así que, por ejemplo, los gastos resultan más difusos y de difícil medición.

BREHON hace un breve recorrido de las repercusiones presupuestarias de las anteriores adhesiones. Recuerda, por ejemplo, la polémica que despertó la adhesión de Gran Bretaña en razón del tema de su contribución al Presupuesto comunitario hasta que en 1984 se encontró una solución. La adhesión de los países mediterráneos por su parte, fue la mejor preparada, debido al aumento potencial del gasto comunitario. La causa principal: las incertidumbres financieras respecto derivado del potencial agrícola de España que representaba un tercio de las explotaciones y las superficies agrícolas europeas. Además, se tuvieron que poner en marcha algunos programas específicos para Portugal y los Programas Integrados Mediterráneos (PIM) destinados a Grecia y las regiones meridionales de Francia e Italia. Una caso especial fue la unificación alemana, en la medida en que, sin comportar una adhesión en el sentido formal del término, por sus consecuencias presupuestarias, cabría considerarla como un supuesto específico de ampliación comunitaria sin tratado. Alemania no solicitó ninguna ayuda especial sino que se aplicaron de forma integral los mecanismos

asimismo que, en el estado actual, estos nuevos candidatos a la adhesión serán previsiblemente los mayores “consumidores” del Presupuesto comunitario, en especial de las políticas comunitarias más costosas: la política agraria y la política regional ¹¹⁴⁹.

Este hecho ha alertado a los Estados miembros de la Unión en su conjunto y provocó incluso un fuerte enfrentamiento entre los actuales beneficiarios de los Fondos estructurales y el Fondo de Cohesión (España, Grecia, Portugal, Irlanda e Italia ¹¹⁵⁰) y un sector de opinión encabezada por Alemania. Esta disparidad de pareceres llevó incluso al fracaso de las negociaciones del Consejo Europeo de Viena en diciembre de 1998 por este y por otros motivos que se vieron ¹¹⁵¹. Alemania, aquejada por los costes soportado por los efectos de su unificación interna, pretendía obtener, a toda costa, todo el rendimiento de su aportación a las arcas comunitarias. Ello le llevó, en cierto momento, a sugerir un drástico recorte, —cuando no supresión—, del Fondo de Cohesión. Alemania acabó declinando en esa postura y tan ella como sostuvieron su posición ¹¹⁵² obtuvieron a cambio un

presupuestarios habituales. La última ampliación llevada hasta el momento, la ampliación al Norte (que incluye a Finlandia, Austria y Suecia) difiere completamente de las otras cuatro restante por cuanto no ha requerido régimen derogatorio alguno y por cuanto los tres nuevos socios son todos ellos contribuyentes netos al Presupuesto comunitario. *Vide* BREHON, N.J. (1997), Le budget de l'Europe, París, ed. L.G.D.J. (Colección "Systèmes"), pp. 23 y siguientes.

¹¹⁴⁹ Según los datos aportado por el Tribunal de Cuentas en su último informe anual relativo al ejercicio 1998, los Fondos Estructurales y otras de las acciones con finalidad estructural suponen alrededor del 35,7% del total de los pagos del Presupuesto General. *Vide* el informe anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 1998, D.O.C.E. C 349, de 3 de diciembre de 1999, p. 67, apartado 3.9. *Vide* GUTIÉRREZ ESPADA, C. (1999), “El Tratado de Amsterdam (1997)...”, *op. cit. supra* nota 855, p. 20-21.

¹¹⁵⁰ Para nuestro país, el paquete presupuestario de Edimburgo, supuso una ayuda económica por valor de un billón anual de pesetas. En su política de resistencia a posibles cambios de la reglamentación del Fondo de Cohesión, España se movilizó en busca de apoyos de países, tales como Gran Bretaña, con el que mantiene unas relaciones muy estrechas en este punto. Y ello a pesar que ambos países parten de planteamientos distintos en asuntos tan importantes como la reforma de la PAC, la financiación de la Unión Europea durante los próximos seis años y la Agenda 2000 en su conjunto.

¹¹⁵¹ Comentarios en el diario El País del sábado 5 de diciembre de 1998 y el trabajo de GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, F.J. (1998), “La financiación del Presupuesto de las Comunidades Europeas: nuevas Perspectivas Financieras”, Boletín Asturiano sobre la Unión Europea, 76, pp.8-14, *praesertim* p. 12.

¹¹⁵² Lo que empezó siendo un postura aislada de Alemania, que reclamaba una reducción de su contribución al Presupuesto fue conquistando adeptos. Pronto, Alemania obtuvo el apoyo de Suecia, Austria y Holanda, deseosos también de reducir su saldo negativo. Estos países eran también partidarios del recorte, mediante la congelación de ciertos gastos. Opinaban que ya no existía justificación suficiente de tan cuantiosas ayudas comunitarias concedidas a España y Portugal especialmente tras haber entrado en el euro.

Este argumento de la suficiencia fue rechazado particularmente por España porque no consideraba tener base económica suficiente con los que cumplir los criterios de convergencia y acceder con ventaja

significativo recorte del gasto agrícola comunitario y de su respectiva contribución al mecanismo de corrección o “cheque” británico.

2. *La preparación de la ampliación al Este*

a) **Las previsiones: la Agenda 2000**

Con la Comunicación titulada “Agenda 2000”¹¹⁵³, la Comisión explicó públicamente y transmitió al Consejo Europeo de Amsterdam¹¹⁵⁴ el 15 de julio de 1997 la estrategia política y financiera de las Comunidades con la que pretendía responder a la futura ampliación. Esta “Agenda 2000” consistió básicamente en un estudio de previsiones en el que la Comisión puso de manifiesto cómo para hacer factible el reto de la incorporación a la Europa comunitaria de los PECO’s, Chipre y Malta, las Comunidades debían antes fortalecer el sistema comunitario. La Unión debía contar sobre todo con unas políticas agraria y estructural mucho más eficaces y establecer el marco financiero acorde con estas ambiciones.

Llegada pues la tercera generación de Perspectivas Financieras¹¹⁵⁵, la ocasión era propicia para que la propia Unión empiece a ayudar financieramente a los candidatos y así prepararlos para su adhesión, pero sin modificar en los próximos siete años el límite máximo del nivel de los recursos propios comunitarios con los que sufragar los costes comunitarios. Dicho tipo fue establecido en el 1,27% del PNB comunitario para el año 1999. La Comisión justificó esta medida de contención ante la convicción de que los preparativos de la ampliación pueden

a la moneda única. España contraponía la convergencia nominal a la convergencia real. España posee un nivel de renta muy inferior a la media comunitaria que sólo puede corregirse a través de una inyección financiera. España consideraba que, sólo cuando los beneficiarios sobrepasen los niveles críticos renta per capita, cuando estén en condiciones para competir con el resto de los miembros de la Unión entonces se puede cortar la ayuda. Para los países de la cuenca Mediterránea el verdadero problema es la necesaria reforma de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión, su modernización y la mejora de su gestión.

¹¹⁵³ Vide la comunicación de la Comisión “Agenda 2000: por una Unión más fuerte y más amplia”, Doc COM (97) 2000 final, de 15 de julio de 1997.

¹¹⁵⁴ Vide las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Amsterdam de 16 y 17 de junio, Bol.UF 6 1997, punto I.

¹¹⁵⁵ De esta manera, la Comisión responde al mandato del Acuerdo Interinstitucional de 1993 que le pedía la presentación de una propuesta oficial de las Perspectivas Financieras para antes del 1 de julio de 1997. A propósito de éstas propuestas de Perspectivas Financieras 2000-2006 puede verse también: el informe sobre la Agenda 2000: el marco financiero de la Unión 2000-2006, el sistema de financiación futuro, de 27 de octubre de 1997 presentado por su ponente Joan COLOM I NAVAL, en nombre de la Comisión de Presupuestos del Parlamento Europeo, (A4-0331/97) y la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 18 de marzo de 1998, Doc COM (1998) 164 fin.

lograr sin necesidad de desembolsar más dinero y sin incrementar el nivel de gastos. Según la Comisión, para ello, se podrían aprovechar los recursos liberados por los esfuerzos de disciplina presupuestaria aunque además habría que acometer cierta reforma de las políticas de gasto más importantes ¹¹⁵⁶. Desde esta perspectiva, se recoge el testigo dejado por Amsterdam que pretende sobre todo: modernizar la infraestructura del sistema comunitario, reforzar la vinculación del sistema comunitario a los ciudadanos, y mejorar la capacidad exterior de la Unión.

Siendo que la reforma institucional de la Unión Europea para el año 2000 seguiría su propio curso, la Agenda 2000 centró únicamente sus esfuerzos en proponer reformas en las políticas comunitarias más directamente afectadas por la ampliación. En su programa de trabajo para el año 1999 ¹¹⁵⁷, la Comisión describió la Agenda 2000 como un conjunto de medidas interdependientes e indisolubles del marco financiero para los años 2000 a 2006.

b) Los resultados: la “ayuda a la Pre-adhesión”

Después de unas largas y difíciles negociaciones, hubo de esperar a la sesión extraordinaria de Berlín de 24 y 25 de marzo de 1999 para que el Consejo Europeo adoptara los acuerdos políticos necesarios que reformaran las políticas agrícola y estructural y que fijaran las nuevas Perspectivas Financieras previstas para los años 2000 a 2006. La sesión anterior, celebrada anteriormente los días 11 y 12 de diciembre de 1998 en Viena fueron un sonoro fracaso ¹¹⁵⁸. La causa de este negativo resultado se nació se debió a la falta de entendimiento de los máximos mandatarios

¹¹⁵⁶ Según estimaciones de la Comisión, el límite global de los créditos de pagos aumentaría hasta alcanzar los 104 600 millones de euros a precios de 1999 (equivalente al 1,13% del PNB) en el año 2006. *Vide* la Comunicación de la Comisión “Agenda 2000”, *supra* nota 1153.

Prácticamente, esta decisión de mantener el umbral del 1,27% del PNB como límite de los recursos propios sólo va a ser posible a costa de reducciones importantes en otros capítulos de ciertas políticas, en especial la agricultura y los Fondos Estructurales. Ello, además de provocar cierto escepticismo en el seno del Parlamento, abrió profundas fisuras entre unos países y otros y determinó en buena parte el fracaso del Consejo Europeo de Viena.

Alemania, aquejada por los costes de su unificación interna, instó a la reducción de su aportación a las arcas de la Unión Europea y ello, a costa de la rebaja o supresión del Fondo de Cohesión en aquellos países que hubieran logrado acceder a la tercera fase de realización de la Unión Económica Monetaria. Aunque finalmente Alemania renunció a las posiciones más radicales, sucedió que lo que empezó siendo un postura aislada de Alemania, muy pronto fue conquistando adeptos y abriendo un gran debate sobre las contribuciones presupuestarias. En el otro extremo de la balanza quedaban lo que podrían convertirse en grandes perjudicados de estas medidas: España, Portugal y Grecia. Esta cuestión fue una de las razones primordiales del fracaso del Consejo Europeo de Viena que, teóricamente hubiera debido ser el momento del final de las negociaciones de la Agenda 2000.

¹¹⁵⁷ *Vide* D.O.C.E. C 366, de 26 de noviembre de 1998, p. 3.

gubernamentales respecto de las cuestiones agrícolas y por su particular visión sobre el tema de sus contribuciones particulares al sistema de recursos propios ¹¹⁵⁹.

Ello significa que son las Perspectivas Financieras acordadas en Berlín son el vehículo a través del cual los actuales Estados miembros de la Unión Europea van desplegar los primeros esfuerzos económicos tendentes a ayudar y colaborar con los candidatos a socios comunitarios para su futura incorporación a la Unión. Dadas las complicaciones propias de unos trabajos de preparación de un reto de tal magnitud por el manejo de datos macro-económicos tal tarea acarrea, las instancias comunitarias se han visto obligadas a anticipar decisiones aún aleatorias nacidas de unas estimaciones o previsiones que cabría considerar demasiado optimistas ¹¹⁶⁰. Ello determinó que, en un primer momento el Parlamento Europeo manifestase su asombro y considerase que quizás de estaba sobrestimando o generando falsas expectativas. El Parlamento Europeo tildó de “ilusionarias” las previsiones de la Comisión que preveía un crecimiento medio anual de la Unión en su conjunto situado en el 2,5%. El propio Parlamento manifestó también su malestar por la determinación de la Comisión de declarar inmutable el límite máximo de los recursos propios. Ello suponía una actitud prematura y una gran falta de previsión por parte de la Comisión.

Al margen de estas discusiones, como gran novedad, en el nuevo marco de referencia financiera acordado en Berlín, en la parte de los gastos, se ha creado una nueva intervención financiera vinculada específicamente al proceso de ampliación: la “ayuda a la pre-adhesión”. Esta ayuda a la pre-adhesión está pretende sobre todo familiarizar a los candidatos a la adhesión a la mecánica y a las prácticas comunitarias como forma de prepararlos para adoptar e integrar el acervo comunitario. Es una nueva rúbrica de las Perspectivas Financieras, diferenciada del resto de las rúbricas ¹¹⁶¹, que fue decidida en 1997 por el Consejo Europeo de

¹¹⁵⁸ Vide ENSKOG, D. (1998), “Vienne: un sommet sans ambitions réelles”, *R.M.C.U.E.*, 424, 8-9.

¹¹⁵⁹ Vide *supra* el epígrafe II.A.2 referido a la falta de equidad de las contribuciones individuales de los Estados.

¹¹⁶⁰ Vide el informe del Parlamento Europeo de 20 de octubre de 1997 sobre la Agenda 2000: el marco financiero de la Unión 2000-2006, el sistema de financiación futuro, presentado por J. COLOM I NAVAL en nombre de la Comisión de Presupuestos, A4-0331/97, p. 3 y .

¹¹⁶¹ Esta rúbrica se diferencia de los gastos que van a generar la adhesión en sí misma considerada. Como se explicó en Berlín, y posteriormente recogió el Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999 (*vide* los párrafos 3 y 4 del apartado 11, *supra* nota 840),

“(…) 13. Los importes reservados para la Unión Europea de los quince no podrán utilizarse en ningún momento para la ayuda de pre-adhesión, y del mismo modo, los reservados para la ayuda de pre-adhesión tampoco podrán ser empleados para la Unión Europea de los quince.

Luxemburgo ¹¹⁶² y dotada de 21.840 millones de euros a desembolsar en cantidades iguales entre los próximos años 2000 y 2006 ¹¹⁶³. Como las restantes rúbricas, dicha rúbrica deberá respetar el límite máximo de ingresos de la Unión actual ¹¹⁶⁴.

De acuerdo con el anexo IV que incluye la nueva clasificación de los gastos ¹¹⁶⁵, la ayuda de pre-adhesión será considerada a todos los efectos como GNO. Ello supone que sobre ella tendrá la última palabra el Parlamento, aun siendo que está dividida en tres subrúbricas cuyo funcionamiento se rige básicamente por lo establecido en los Reglamentos (CE) 1266/1999 ¹¹⁶⁶; 1267/1999 ¹¹⁶⁷ y 1268/1999 ¹¹⁶⁸.

14. Los importes disponibles para la adhesión únicamente podrán usarse para cubrir el gasto generado directamente para la ampliación, y no para cubrir gastos imprevistos de la Unión Europea de los quince o gastos de pre-adhesión (rúbricas 1 a 7). Del mismo modo, los importes destinados a la Unión Europea de los quince o a los gastos de pre-adhesión (rúbricas 1 a 7) no podrán utilizarse como complemento para cubrir el coste de las nuevas adhesiones (...)

Vide los apartados 13 y 14 de las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Berlín, *supra* nota 959.

¹¹⁶² Vide las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Luxemburgo de 12 y 13 de diciembre, *supra* nota 1141, apartado 38. En esta ocasión, se decidió que la ayuda a la pre-adhesión se basaría en el principio de igualdad de trato, con independencia de su fecha de adhesión de los candidatos, si bien teniendo especial consideración para con los Estados más necesitados

¹¹⁶³ Como forma de que los dos titulares de la autoridad presupuestaria (Parlamento Europeo y Consejo) puedan eventualmente modificar, a lo largo de cada procedimiento presupuestario anual, el reparto de las dotaciones, en Luxemburgo se decidió que las cantidades de esta séptima rúbrica fueran indicativas. Vide el segundo párrafo del apartado 11 del Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999, *supra* nota 840.

¹¹⁶⁴ Se ha previsto que sólo en el supuesto de que comiencen a producirse efectivamente las primeras adhesiones, se adaptará convenientemente el límite máximo del total de ingresos que figura actualmente en las Perspectivas Financieras. En tal caso, dicha adaptación tendrá en cuenta, no sólo las necesidades nuevas resultantes de la adhesión y de su financiación mediante ciertos recursos previstos oportunamente, también se incluirán recursos suplementarios derivados del incremento del PNB comunitario correspondiente a la adhesión.

¹¹⁶⁵ Vide el anexo IV del Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999, *supra* nota 840.

¹¹⁶⁶ Vide el Reglamento (CE) 1266/1999 del Consejo de 21 de junio de 1999 relativo a la coordinación de la ayuda a los países candidatos en el marco de la estrategia de pre-adhesión y por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 3906/89, (D.O.C.E. L 161, de 26 de junio de 1999, pp. 68-72).

¹¹⁶⁷ Vide el Reglamento (CE) 1267/1999 del Consejo de 21 de junio de 1999 por el que se crea un instrumento de política estructural de pre-adhesión, (D.O.C.E. L 161, de 26 de junio de 1999, pp.73-85).

¹¹⁶⁸ Vide el Reglamento (CE) 1268/1999 del Consejo de 21 de junio 1999 relativo a la ayuda comunitaria para la aplicación de medidas de pre-adhesión en los sectores de la agricultura y el desarrollo rural de los países candidatos de Europa Central y Oriental durante el período de pre-adhesión, (D.O.C.E. L 161, de 26 de junio de 1999, pp.87-93).

Rúbrica 7 (Ayuda de pre-adhesión)							
Créditos de compromiso				(millones de euros, precios de 1999)			
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Instrumento agrícola (SAPARD)	520	520	520	520	520	520	520
Instrumento estructural (IPSA)	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040
PHARE (países candidatos)	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560
TOTAL	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120

La primera subrúbrica incluida en la séptima rúbrica de las Perspectivas Financieras es conocida por las siglas SAPARD ¹¹⁶⁹ y está dedicada íntegramente a contribuir financieramente a la transformación y la modernización del sector de la agricultura y las regiones rurales países candidatos a la adhesión para permitirles adoptar el acervo derivado de la Política Agrícola Común ¹¹⁷⁰. El artículo 2 del Reglamento 1268/1999 especifica el tipo de medidas subsumibles en este objetivo de colaboración con el sector agrícola. Sus principales beneficiarios serán Bulgaria, la República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumanía, Eslovaquia y Eslovenia ¹¹⁷¹. Esta financiación comunitaria servirá de complemento a las medidas nacionales que adopten los países candidatos a la adhesión de tal forma que el importe de la subvención podrá llegar a alcanzar entre 75% y 100% de los costes, según los casos ¹¹⁷².

La ayuda a la pre-adhesión incorpora además una subrúbrica integrada por el “Instrumento de Política Estructural de Pre-adhesión” (IPSA ¹¹⁷³), de reciente cuño. Su objetivo consiste en:

“(...) contribuir a la preparación para la adhesión a la Unión (...) de (...) Bulgaria, la República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumanía, Eslovaquia y Eslovenia (...) en el sector de la Cohesión Económica y Social y en materia de política de medio ambiente y de transporte (...)” ¹¹⁷⁴.

Esta ayuda solamente se concederá a partir del año 2002 hasta el 2006 ¹¹⁷⁵.

¹¹⁶⁹ Vide BACHÉ, J.P. (1999), “Agenda 2000: les enjeux et les résultats..., *op. cit. supra* nota 975, p. 374.

¹¹⁷⁰ Su regulación jurídica aparece contemplada en el Reglamento 1268/1999, *ibidem*.

¹¹⁷¹ Vide el artículo 1 del Reglamento 1268/1999, *ibidem*.

¹¹⁷² Vide el artículo 8 del Reglamento 1268/1999, *ibidem*.

¹¹⁷³ Esta sigla equivalen a la expresión inglesa “*Instrument for Structural Policies for pre-Accession*”. Su regulación jurídica aparece fundamentalmente en el Reglamento (CE) 1267/1999, *supra* nota 1167.

¹¹⁷⁴ Vide el artículo 1 del Reglamento 1267/1999, *ibidem*.

¹¹⁷⁵ Vide el artículo 3 del Reglamento 1267/1999, *ibidem*.

Podrá adoptar la modalidad de ayuda directa a fondo perdido, de ayuda reembolsable o, de cualquier otro tipo de ayuda ¹¹⁷⁶. El porcentaje máximo de contribución comunitaria podrá alcanzar entre el 75% y el 85% de los gastos públicos o equivalente ya desembolsados. Estas dotaciones están llamadas a facilitar la realización de ciertos proyectos, así como la confección de estudios preliminares o el establecimiento de medidas de asistencia técnica ¹¹⁷⁷. Al igual que el programa PHARE, en el futuro, estas dos subrúbricas podrán acabar formando parte de la rúbrica 1 (línea agrícola) y de la rúbrica 2 (políticas estructurales) de las Perspectivas Financieras.

Por último, la tercera subrúbrica de la rúbrica 7 de las Perspectivas Financieras incluye los gastos derivados del funcionamiento del programa PHARE, convenientemente renovado y fortalecido ¹¹⁷⁸. Ello supone que, aunque será aplicable el marco jurídico anterior ¹¹⁷⁹, el nuevo PHARE va a priorizar el refuerzo de la capacidad administrativa e institucional de sus beneficiarios. Con él, se van a financiar las inversiones en materia de protección y conservación del medio ambiente y en materia de infraestructuras de transporte ¹¹⁸⁰. Es previsible que, cuando se formalice la adhesión, esto es, en el futuro, este programa comunitario pase a ser incluido dentro de la rúbrica 3 (acciones exteriores) de las Perspectivas Financieras.

De esta manera, en Berlín, en líneas generales se trató de individualizar, a través de subrúbricas, las cantidades exactas destinadas a la ayuda de pre-adhesión. Se decidió asimismo que, a medida que se fueran incorporando nuevos socios a la Unión, la ayuda de pre-adhesión, cuya cuantía permanecerá inalterada, se concentrará en los países aún no socios ¹¹⁸¹. Se estableció también que, dentro del cuadro fijado para las Unión Europea de los 15 (cuadro A), se reserve para los años 2002 a 2006 un “importe disponible” con el que podrían ir haciéndose efectivas las primeras adhesiones. Los límites máximos de pago ha sido fijados en las siguientes

¹¹⁷⁶ Vide el artículo 4 del Reglamento 1267/1999, *ibidem*.

¹¹⁷⁷ Vide el artículo 2 del Reglamento 1267/1999, *ibidem*.

¹¹⁷⁸ En la reunión del Consejo Europeo de Luxemburgo (*vide supra* nota 1141), se fijaron dos objetivos prioritarios del programa PHARE: el refuerzo de la capacidad administrativa y judicial (aproximadamente en un 30%) y el incremento de las inversiones relacionadas con la asimilación y aplicación del acervo comunitario (aproximadamente el 70% de la dotación).

¹¹⁷⁹ Vide el Reglamento (CEE) 3909/89 (D.O.C.E. L 375, de 23 de diciembre de 1989, pp. 11). Las últimas modificaciones de este Reglamento proceden del Reglamento (CE) 753/96 (D.O.C.E. L 103, de 26 de abril de 1996, p. 5) y del Reglamento 1266/1999 (*supra* nota 1166).

¹¹⁸⁰ Vide los artículos 3 y 4 del Reglamento 1266/1999, *ibidem*.

¹¹⁸¹ Vide las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Berlín, *ibidem*, apartado 10.

cantidades:

Disponibles para adhesiones					
Créditos para pagos (millones de euros, precios de 1999)					
	2002	2003	2004	2005	2006
Agricultura	1.600	2.030	2.450	2.930	3.400
Otros gastos	2.540	4.680	6.640	8.510	10.820
TOTAL	4.140	6.710	8.890	11.440	14.220

En previsión de que las primeras incorporaciones lleven a la Unión Europea a tener 21 miembros para el año 2002, se ha fijado asimismo un nuevo marco financiero (cuadro B del anexo). En este cuadro, se introduce una nueva rúbrica 8 prevista para los años 2002 a 2006 ¹¹⁸² que, de acuerdo con los datos siguientes, expresará los importes máximos de compromiso en cuatro subrúbricas dedicada a la agricultura, las intervenciones estructurales, las políticas internas y los gastos de administración.

Rúbrica 8 (Ampliación)					
Créditos de compromiso (millones de euros, precios de 1999)					
	2002	2003	2004	2005	2006
Agricultura	1.600	2.030	2.450	2.930	3.400
Intervenciones estructurales	3.750	5.830	7.930	10.000	12.080
Políticas internas	730	760	790	820	850
Administración	370	410	450	450	450
TOTAL	6.450	9.030	11.610	14.200	16.780

C. La reforma *non nata* del procedimiento presupuestario comunitario

Aunque el Tratado de Maastricht de 1992 no previó la inclusión de las cuestiones presupuestarias dentro de la agenda de la Conferencia Intergubernamental de 1996, el apartado 24 del Acuerdo Interinstitucional de 29 de octubre de 1993 ¹¹⁸³ sí que invitó a las instituciones para que confirmaran o, en su caso, modificaran las disposiciones de este mismo Acuerdo. En dos declaraciones anejas a este Acuerdo ¹¹⁸⁴, se abrió la posibilidad de que las instituciones examinasen las disposiciones del procedimiento presupuestario del Tratado, incluido el régimen de GO y de GNO, “a fin de establecer una cooperación institucional de carácter asociativo” y participar en una Conferencia que el

¹¹⁸² Vide las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Berlín, *ibidem*, apartado 11.

¹¹⁸³ Vide el apartado 24 del Acuerdo Interinstitucional de 29 de octubre de 1993, *supra* nota 861, p. 4.

¹¹⁸⁴ Vide la declaración sobre las disposiciones del procedimiento presupuestario del Tratado y Declaración sobre el sistema de recursos propios, anejas al Acuerdo Interinstitucional de 29 de octubre de 1993, *ibidem*, p. 10.

Parlamento Europeo desea organizar en 1994, con la perspectiva de la Conferencia Intergubernamental prevista para 1996, sobre la evolución futura del sistema de recursos propios”.

Ahora bien, en 1995, cuando todavía no había concluido la fase de ratificación por parte de todos los Estados miembros de la decisión de recursos propios de 1994, la discusión presupuestaria se anticipó a la celebración de la Conferencia Intergubernamental prevista para 1996. Buena parte de las discusiones se produjeron en el seno del Grupo de Reflexión ¹¹⁸⁵, el cual había sido encargado específicamente para llevar a cabo los trabajos preparatorios de la Conferencia Intergubernamental de 1996. Después de seis meses de intensa actividad negociadora, este grupo, formado por expertos y presidido por el español C. WESTENDORP, presentó sus conclusiones al Consejo Europeo de Madrid de 15 y 16 de diciembre de 1995 ¹¹⁸⁶. Una parte considerable de la agenda del Grupo de Reflexión se dedicó al análisis de “los instrumentos jurídicos puestos a disposición de la Unión Europea” ¹¹⁸⁷. No obstante, al final, la incertidumbre sobre la duración de la Conferencia Intergubernamental y del propio proceso de ratificación de la Decisión de recursos de 1994 provocaron que el mismo Consejo Europeo de Madrid decidiera posponer las cuestiones presupuestarias para después de la Conferencia ¹¹⁸⁸. Ello, a pesar de la opinión del Parlamento a favor de aprovechar la negociación de la Conferencia Intergubernamental de 1996 para iniciar una verdadera reforma del sistema de recursos propios y una mejora del procedimiento presupuestario. Las divergencias de los puntos de vista de unos y las reticencias de otros dentro del mismo Grupo de Reflexión anularon la voluntad de establecer propuestas adecuadas al caso. Se consideró más apropiado desvincular las cuestiones presupuestarias de la reforma institucional aprovechando además que, en el Acuerdo Interinstitucional de 1993, estaba previsto para el año 1999 la revisión de dicho acuerdo y sus Perspectivas Financieras correspondientes. De otro modo, se

¹¹⁸⁵ Vide CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL DE 1996 (1996), Informe del Grupo de Reflexión..., *op. cit. supra* nota 900, 50 páginas.

¹¹⁸⁶ Vide las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Madrid de 15 y 16 de diciembre, Bol.U.E 12 1996, punto I.

¹¹⁸⁷ Vide Rapport d'étape du président du Groupe de réflexion sur la Conférence Intergouvernementale de 1996, Agence Europe (serie Documents) n° 1951/1952 del 27 de septiembre de 1995, pp. 15-16 y CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL DE 1996 (1996), Informe del Grupo de Reflexión..., *op. cit. supra* nota 900, pp. 36-38, comentado detalladamente por FONSECA MORILLO, F. (1997), “La interrelación entre los calendarios ...”, *op. cit. supra* nota 925, p. 221-223.

¹¹⁸⁸ Vide CALVO HORNERO, A. (1998), “Las futuras Perspectivas Financieras de la Unión Europea”. En: M. Oreja Aguirre (dir.); F. Fonseca Morillo (coord.), El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea. Análisis y comentario, volumen II, Madrid, ed. McGraw-Hill, pp. 663-686, *praesertim* pp. 667 y siguientes.

entendía que podría llegar a complicarse extraordinariamente las negociaciones de la Conferencia Intergubernamental. Por lo menos, aún hubo algún Estado que puso de manifiesto y criticó la diferencia existente entre la definición del propio sistema de recursos propios y el tema de su cuantía.

En su resolución de 17 de mayo de 1995 relativa al funcionamiento del Tratado UE y la Conferencia Intergubernamental de 1996 ¹¹⁸⁹, el Parlamento Europeo consagró un capítulo a “la función presupuestaria” y delimitó el contenido de lo que podría haber sido el inicio de una reforma de las disposiciones financieras del Tratado. Cinco fueron los sectores prioritarios a reformar según el Parlamento Europeo: la racionalización de la legislación presupuestaria ¹¹⁹⁰, la extensión del ámbito de gastos incluidos en el Presupuesto; la revisión de la estructura de los ingresos; la adaptación del funcionamiento del procedimiento presupuestario (incluyendo la eliminación de la distinción GO *versus* GNO); la simplificación del procedimiento y la formalización constitucional en los Tratados de las Perspectivas Financieras así como; la intensificación de la lucha contra el fraude. Por medio de esta resolución, se proponía un modelo concreto de procedimiento presupuestario anual, más simplificado, eliminado una lectura y disolviendo la distinción entre GO-GNO.

Para la preparación de su informe de preparación ¹¹⁹¹ del proyecto de resolución ¹¹⁹² a debatir y votar ante el pleno, los diputados Íñigo MÉNDEZ DE VIGO y Dimitris TSATSOS recabaron la opinión de la Comisión de Presupuestos. Esta comisión parlamentaria lamentó que el Tratado de Amsterdam aportara únicamente respuestas sesgadas e inconexas sobre principios o políticas con incidencia presupuestaria. La Comisión de Presupuestos denunció enérgicamente ¹¹⁹³ cómo:

“(...) El artículo 109R [del Tratado CE, actual artículo 129] organiza las acciones [a adoptar] en el ámbito del empleo. Pero los aspectos relacionados con la traducción en términos financieros de dicha iniciativa a nivel comunitario se abordan únicamente en las declaraciones(...)”.

¹¹⁸⁹ Vide la Resolución del Parlamento Europeo de 17 de mayo de 1995, *supra* nota 1112.

¹¹⁹⁰ En el sentido de que se distinga claramente, por un lado, las decisiones de recursos propios, y por el otro, el Reglamento Financiero y la disciplina presupuestaria.

¹¹⁹¹ Vide el informe de la Comisión de Asuntos Institucionales de 5 de noviembre de 1997 sobre el Tratado de Amsterdam, presentado por I. MÉNDEZ DE VIGO Y D. TSATSOS, *supra* nota 1033, 143 páginas.

¹¹⁹² Este informe dio lugar a la adopción de la Resolución del Parlamento Europeo de 19 de noviembre de 1997 sobre el Tratado de Amsterdam, *supra* nota 855.

¹¹⁹³ Vide el informe de 5 de noviembre de 1997, *supra* nota 1033, pp. 72-73.

Y retóricamente agregó,

“(...) cabe preguntarse de forma general cómo es posible, en una Europa ampliada, garantizar, por ejemplo, la aplicación estricta de determinados principios como el respeto de los derechos humanos si no hay cláusulas de suspensión previstas en el Tratado con incidencia financiera en caso de violación de éstos. (...)”.

A la vista de estos hechos, puede resumirse cómo, desde 1975, los Estados miembros se han acostumbrado al funcionamiento del procedimiento presupuestario como lo conocemos hoy en día. Las disposiciones de los Tratados no han sido modificados formalmente desde entonces ¹¹⁹⁴ a pesar de que existe un cierto consenso sobre la necesidad de una pronta modificación de estas disposiciones.

La experiencia y las disputas levantadas en 1998 a raíz de la negociación de las Perspectivas Financieras demostraron lo difícil que podría llegar a ser plantear una reforma seria del procedimiento presupuestario. Para ver realizada esta tan esperada reforma presupuestaria habrá por lo menos que llegar al 1 de enero del año 2006. Ésta ha sido la fecha fijada por los altos mandatarios europeos invitando a la Comisión para que efectúe una revisión general del sistema de recursos propios, que incluya los efectos de la ampliación efectiva de nuevos socios y aborde, de un vez por todas, la posible creación de nuevos recursos propios autónomos ¹¹⁹⁵. Para entonces, de acuerdo con una opinión generalizada entre todos los quince

¹¹⁹⁴ Uno de los pocos textos jurídicos en preconizar una reforma presupuestaria en el sistema comunitarios fue el Proyecto de Tratado de la Unión Europea de 14 de febrero de 1984, aprobado por el Parlamento Europeo y conocido como proyecto SPINELLI (D.O.C.E. C 77, 19 mars 1984), comentados por CAPOTORTI, F.; HILF, M.; JACOBS, F.G.; JACQUÉ, J. P. (1985), Le Traité de l'Union Européenne. Commentaire du projet adopté par le Parlement Européen le 14 février 1984, Oxford, ed. Clarendon Press, 732 páginas; NICKEL, D. (1984), “Le projet de Traité instituant l'Union Européenne élaboré par le Parlement Européen”, C.D.E. 19, 511-542; OSTROM-MOLLER, J. (1985), “Le financement de l'intégration européenne des Communautés européennes et le projet de l'Union Européenne”. En: M. Bieber, J. P. Jacqué, Weiler, L'Europe du demain, Luxemburgo, ed. O.P.O.C.E (Perspectives européennes), p. 77-108 y; TERRASSE, Y. (1991), “Le budget communautaire: enjeu de pouvoir entre les institution”. En: Le budget de la Communauté..., *op. cit. supra* nota 1036, pp. 74-76. En este documento de sesgo claramente federalista, según TERRASSE, se propuso la perpetuación de un mecanismo de programación financiera plurianual adoptado al principio de cada legislatura, gracias al acuerdo entre los dos titulares de la autoridad presupuestaria, la concesión del control de la totalidad de los gastos al Parlamento Europeo y la posibilidad de que éste decidiera sobre la definición del sistema de recursos propios y sobre su importe anual. Para conceder esta plena hegemonía al Parlamento Europeo en materia presupuestaria habría sido necesaria la supresión de la distinción GO *versus* GNO y el abandono de la necesidad de la codecisión para nueva fijación del TMA.

¹¹⁹⁵ *Vide* las conclusiones del Consejo Europeo de Berlín de 24 y 25 de marzo, *supra* nota 959, apartado 76.

Estados miembros de la Unión ¹¹⁹⁶, puede que finalmente se proceda a simplificar el procedimiento y se formalice jurídicamente la mecánica de las Perspectivas Financieras dentro de la estructura presupuestaria de los Tratados.

Ciertamente, un punto de partida inexorable de esta reforma presupuestaria tendrá que ser la manifestación recogida por el Grupo de Reflexión en 1995 en el sentido de que:

“Además del deseo, bastante generalizado, de simplificar el procedimiento (supresión de una lectura), algunos miembros proponen establecer mayor coherencia entre el poder presupuestario del Parlamento Europeo sobre los gastos y sobre los ingresos. En cuanto a los gastos, algunos miembros proponen la simplificación del procedimiento, suprimiendo la distinción entre GO y GNO. La mayoría, sin embargo, se muestra contraria a la supresión de la distinción GO/GNO. Alguien sugiere una postura intermedia para mejorar el equilibrio de los poderes presupuestarios entre el Consejo y el Parlamento que consistiría en dar a éste un cierto margen de intervención, que podría expresarse en un porcentaje”.

Para concluir, lejos de lo que se dijo en el Parlamento en 1996 ¹¹⁹⁷ y de la opinión de ZANGL ¹¹⁹⁸, éste es nuestro pronóstico y nuestro propósito. Dejemos que el nuevo Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999 funcione durante los próximos siete años; esperemos a que se efectúe, de una vez por todas, la reforma institucional prevista para el final del año 2000 y; veamos cómo progresan la realización de la Unión Económica Monetaria y el curso de las negociaciones de la ampliación al Este. Sólo después, la Unión dispondrá cuanto menos de parámetros objetivos suficientes y adecuados para juzgar y emprender una verdadera y seria reforma presupuestaria que previsiblemente, favorezca y fortalezca la posición jurídica y política del Parlamento Europeo.

¹¹⁹⁶ Vide CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL DE 1996 (1996), Informe del Grupo de Reflexión..., *op. cit. supra* nota 900, p. 37, apartado 138.

¹¹⁹⁷ En su Resolución de 13 de marzo de 1996, sobre la preparación de la Conferencia Intergubernamental de Turín (D.O.C.E. C 96, 1996), el Parlamento Europeo lamentó la escasa atención prestada por el Grupo de Reflexión a la necesidad de reforma de los procedimientos presupuestarios e insistió en que la Conferencia Intergubernamental de 1996 podía suponer una excelente oportunidad para una reforma sustancial del sistema recursos propios antes de la fecha de caducidad de las Perspectivas Financieras vigentes durante el lustro 1993-1999.

¹¹⁹⁸ Para este autor, la Conferencia Intergubernamental que ha dado lugar a la reforma de los Tratados podría haber constituido la oportunidad política propicia para incorporar los Acuerdos Interinstitucionales en los Tratados, simplificar los procedimientos y consolidar los Acuerdos Interinstitucionales. Vide ZANGL, P. (1997), “Política presupuestaria europea...”, *op. cit. supra* nota 1110, pp. 34 y siguientes.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA .

El Parlamento Europeo constituye la primera asamblea de una Organización Internacional dotada de poder presupuestario efectivo. Sin embargo, hasta llegar a esta situación, se ha recorrido un camino muy accidentado. Ello obedece, en parte, a que cada una de las tres Comunidades Europeas nació con unos objetivos, unos fundamentos y una estructura institucional diferentes, lo que determinó la forma de organizar sus correspondientes sistemas de financiación.

Así, desde su creación en 1951, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) ha gozado siempre de una autonomía financiera propia, gracias a la imposición de una exacción sobre la producción del carbón y del acero. En el Tratado de París constitutivo de la CECA, los Estados partes manifestaron su deseo de crear una nueva Organización Internacional, con poder suficiente para gestionar por sí sola, al margen de los Estados, un sector de producción. De forma absolutamente extraordinaria, por primera vez en Derecho Internacional Público, los Estados miembros de la CECA se prestaron a hacer dejación temporal del ejercicio de algunos de sus derechos soberanos para colocarlos bajo una autoridad "supranacional". Dicha autoridad, llamada Alta Autoridad, fue dotada de poderes normativos, ejecutivos e, incluso, fiscales. Sin embargo, la actuación de la Asamblea de la CECA quedó limitada al control de sus propios gastos administrativos, y al desarrollo de un débil poder de consulta para la modificación del tipo de la exacción sobre la producción del carbón y del acero.

La instauración de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEAA/Euratom) se produjo en cambio en un contexto político muy diferente. En principio, lo más lógico hubiera sido dotar a estas dos nuevas Comunidades de la misma autonomía financiera que la CECA. Sin embargo, dos circunstancias jugaron en contra de esta posibilidad: por una

parte, las nuevas Comunidades cubrían un ámbito de actuación novedoso, amplio y muy indeterminado con respecto a sus posibles costes; por otra, tras el fracasado intento de crear una Comunidad Política Europea y de Defensa en 1952, la idea de “supranacionalidad” estaba en crisis. De ahí que, al crearse en 1957 la CEE y la Euratom, los Estados miembros decidieron aplicar el régimen de financiación tradicional de las Organizaciones Internacionales, basado en las aportaciones nacionales. Con todo, pese a que la autonomía financiera resultara imposible inicialmente se previó para el futuro la creación de un sistema de recursos propios. Esto determinó que, durante algún tiempo, el poder presupuestario de las Comunidades creadas por los Tratados de Roma se ejerciese a través de los órganos ejecutivos, sus respectivos Consejos de Ministros, sin que apenas interviniera substantivamente del órgano parlamentario.

Así, aunque tras la adopción de los Tratados de Roma los poderes de la nueva Asamblea Europea Común de las tres Comunidades mejoraran en su conjunto ligeramente, sus competencias en materia financiera quedaron relegadas a una posición acorde a su naturaleza meramente consultiva, un hecho que la mantuvo alejada de las principales decisiones adoptadas en este ámbito. La concesión de facultades presupuestarias a la Asamblea (hoy Parlamento Europeo) se produjo por tanto *a posteriori*, en los años sesenta y setenta. Primeramente, hubo que racionalizar el marco institucional y agilizar el complejo organigrama financiero, basado en la existencia de una estructura financiera heterogénea, distinta en cada una de las tres Organizaciones. De ahí, que el Tratado de Bruselas de “fusión de los ejecutivos” de 1965, además de unificar el funcionamiento de los órganos ejecutivos, estableciera un régimen común para los gastos administrativos de las tres Comunidades Europeas. Casi simultáneamente, dos acontecimientos económicos justificaron la necesidad de abandonar la mecánica basada en las aportaciones estatales y organizar un régimen de financiación basado en la autonomía financiera de las dos nuevas Comunidades. La realización del Mercado Común y la puesta en marcha de la Política Agrícola Común pusieron de manifiesto la necesidad de que las Comunidades contaran con recursos económicos suficientes para sufragar por sí solas los costes que estaban generando.

El establecimiento de un régimen general de recursos propios aplicable ya no solamente a la CECA, sino también a la CEE y a la CEEA, tuvo un valor excepcional para el Parlamento Europeo porque subrayó la necesidad de introducir en el sistema de financiación de las tres Comunidades mecanismos más acordes con las exigencias democráticas. Al perder los Parlamentos nacionales su facultad para controlar políticamente el destino de los gastos comunitarios, el órgano

parlamentario europeo se convertía en la institución comunitaria mejor legitimada democráticamente para asumir este tipo de función de vigilancia democrática y, así, compartir con el Consejo de Ministros la capacidad de decisión de los gastos comunitarios.

En cumplimiento de tales previsiones, tras un período transitorio de cinco años en que se fueron introduciendo los primeros recursos propios, se adoptó en Bruselas en 1975 el Tratado por el que modifican determinadas disposiciones presupuestarias. Con este Tratado, la Asamblea Común recibió dos nuevas facultades presupuestarias de gran envergadura. De un lado, se le dio la posibilidad de rechazar en bloque el Presupuesto General, siempre que concurrieran “motivos importantes” y, de otro lado, se le otorgó en exclusiva el poder de aprobar la ejecución presupuestaria realizada por la Comisión.

SEGUNDA.

Las Comunidades Europeas tienen unos objetivos que cumplir y unas necesidades que satisfacer cuya consecución exige la realización de elevados gastos y la obligación de contar con ingresos suficientes para financiar dichos gastos. En las Comunidades Europeas el régimen establecido en lo respecta a esta doble vertiente de la actividad financiera, — Ingresos, de un lado, y Gastos, de otro—, refleja la existencia una gran desproporción en lo que respecta a los poderes parlamentarios para decidir sobre cada uno de ellos. Así, mientras que la determinación de los ingresos siempre ha correspondido en exclusiva a los Estados miembros, no ocurre lo mismo con la organización de los gastos, donde el Parlamento Europeo tiene unas facultades notables que ha ido adquiriendo paulatinamente.

La organización de los ingresos se ha caracterizado por la hegemonía total de los Estados miembros y del Consejo, —que es donde éstos dan cauce a su voluntad en todos los ámbitos—, frente a la marginación casi total del Parlamento. Procedimentalmente, cualquier modificación que afecte al sistema de recursos propios exige, no sólo el pronunciamiento unánime de los miembros del Consejo, —al que suele preceder el Consejo Europeo—, sino también su aprobación posterior por los Parlamentos Nacionales. Para tomar cualquier decisión, el Consejo se limita tan sólo a consultar al Parlamento, sin que su opinión tenga valor vinculante, por lo que la actuación parlamentaria acaba siendo un trámite formal de obligado

cumplimiento sin el cual el Consejo no podría adoptar la decisión comunitaria, aunque nada le impide apartarse de la opinión de aquél.

El Parlamento Europeo ha considerado siempre esta situación como una seria limitación de sus poderes y lo ha denunciado repetidamente, alegando que él encarna los valores democráticos del sistema y que forma parte de la tradición constitucional europea el que sea el órgano parlamentario quien adopte cualesquiera decisiones sobre los impuestos a cargo de los ciudadanos; y —lo que es más importante—, que esta situación limita el ejercicio posterior de sus facultades presupuestarias.

El Parlamento Europeo se ha lamentado en repetidas ocasiones de que sus criterios no sean adecuadamente tomados en consideración, a pesar de que los Tratados obligan al Consejo a consultarle antes de adoptar una decisión final. En opinión del Parlamento Europeo, el Tratado de Amsterdam de 1997 no recoge en absoluto la pretensión del Parlamento de simplificar y democratizar el procedimiento, transformando, la unanimidad exigida para la decisión del Consejo en mayoría cualificada. En el nuevo Tratado tampoco ha encontrado eco el deseo del Parlamento de permitir que, en las decisiones sobre recursos propios, intervengan, junto a los miembros del Consejo, representantes de los distintos Parlamentos nacionales. El Parlamento Europeo piensa además que, si se le reconociera mayor participación en materia de recursos propios, se podría acabar con una grave contradicción: el Parlamento Europeo decide sobre determinados gastos (los Gastos No Obligatorios) sin ninguna capacidad de decisión efectiva sobre la creación o la modificación de los ingresos.

TERCERA .

Desde que en 1977 entró en vigor el Tratado de Bruselas que modificó determinadas disposiciones presupuestarias, el Parlamento Europeo dispone de facultades efectivas en lo que se refiere a determinados gastos comunitarios. Pero, a diferencia de lo que sucede en el derecho interno de los Estados, en las Comunidades Europeas el poder presupuestario no se ha atribuido exclusivamente al órgano parlamentario, sino que se ha constituido una autoridad presupuestaria bicéfala formada por el Consejo y por el Parlamento Europeo. La experiencia comunitaria presenta la singularidad de que la autorización del gasto se decide en función de un criterio de clasificación, introducido por el Tratado de Luxemburgo de 1970 que modificó ciertas disposiciones presupuestarias, que obliga a diferenciar

el tratamiento que reciben, de un lado, los “Gastos Obligatorios”, cuya cuantificación y reparto decide el Consejo y, de otro lado, los llamados “Gastos No Obligatorios”, cuya distribución determina el Parlamento.

Esta peculiar situación constituyó una fuente constante de dificultades, especialmente desde mediados de los años setenta hasta bien entrada la década de los años ochenta. Se había creado un marco jurídico basado en un diálogo interinstitucional muy sensible a las circunstancias políticas, y por ello, extraordinariamente frágil, resultante de la combinación de distintas circunstancias.

Una de las cuestiones que suscitó mayores tensiones entre el Parlamento y el Consejo fue la falta de sincronía entre sus respectivos poderes presupuestarios y normativos. El Parlamento Europeo se quejaba de que, el reconocimiento del poder presupuestario sobre determinados tipos de gastos (los GNO) no vino acompañado de un correspondiente poder general de decisión: podía decidir cuanto gastar, pero era el Consejo, el que seguía decidiendo cómo y en qué gastar los recursos comunitarios. Empezó a verse cómo la mayoría de los problemas presupuestarios de las Comunidades Europeas no eran más que el reflejo de un problema de alcance general: la búsqueda del reconocimiento de un cierto poder normativo del Parlamento Europeo.

Otro elemento que favoreció el enfrentamiento entre las dos instituciones fue la parquedad y ambigüedad de la configuración del marco jurídico diseñado por el Tratado de Bruselas de 1975. La distribución de la titularidad de la autoridad presupuestaria establecida por este Tratado presentaba tales lagunas legales que, en repetidas ocasiones, impidió el entendimiento entre el Parlamento y el Consejo en el procedimiento de aprobación anual del Presupuesto. Así, por ejemplo, aspectos tales como la renovación del tipo máximo de aumento de los GNO, —que se decide al final del procedimiento anual—, no estaban convenientemente reguladas en los Tratados.

Para superar estas situaciones que comprometían seriamente la realización de las políticas comunitarias, hubo que adoptar medidas de carácter preferentemente político que tales la Declaración común de 30 de junio de 1982 dirigida a garantizar un mejor desarrollo del procedimiento presupuestario ó las medidas de disciplina presupuestaria adoptadas por el Consejo Europeo de Fontainebleau de 1984, que al final resultaron fallidas. Los resultados más tangibles no se produjeron sin embargo hasta 1988, fecha en que el Consejo

Europeo de Bruselas introdujo las primeras “Perspectivas Financieras”, que incluyen el primer programa quinquenal de contención del crecimiento de los ingresos y de los gastos. Este mecanismo de disciplina presupuestaria supone la fijación de unas tablas cifradas que expresan anticipadamente y con carácter taxativo el volumen global de ingresos y gastos que se pretende alcanzar en conjunto y por anualidades, durante un período de tiempo establecido. A pesar de ciertas dificultades menores, las “Perspectivas Financieras” han demostrado una gran eficacia. De hecho, la doctrina habla de “paz presupuestaria relativa” y, actualmente, asistimos ya a su tercera generación.

C U A R T A .

La adopción de las “Perspectivas Financieras” y de sus acuerdos interinstitucionales de aplicación constituyen una de las claves que explican el desarrollo,—sin los sobresaltos de antaño—, del actual procedimiento de elaboración y aprobación anual del Presupuesto. Otros elementos, tales como la existencia de un calendario programático (que sirve fundamentalmente para agilizar los plazos establecidos por los Tratados para el desarrollo del procedimiento presupuestario anual), han contribuido decisivamente a corregir las dificultades que suelen caracterizar a la mayoría de estos procedimientos: su complejidad y extraordinaria fragilidad, debidas al singular equilibrio de fuerzas que protagonizan el aparato burocrático y administrativo que encarna la Comisión, y la autoridad presupuestaria diárquica que componen el Consejo y el Parlamento.

Las “Perspectivas Financieras”, son limitaciones que establecen de antemano y mediante consenso las instituciones comunitarias que participan en la elaboración, aprobación y ejecución del Presupuesto, comprometiéndose a respetarlas escrupulosamente. Este compromiso, unido a otras cuestiones presupuestarias de orden general —potencialmente más conflictivas—, se plasman en los llamados “acuerdos interinstitucionales”. Éstos acuerdos, además de incluir las formas de aplicación de las “Perspectivas Financieras”, materializan la decisión de los titulares de la autoridad presupuestaria —Parlamento Europeo y Consejo— de autolimitar el ejercicio de las prerrogativas que les reconocen los Tratados a cambio de cierta “paz” presupuestaria. Las disposiciones de los acuerdos interinstitucionales neutralizan así la aplicación de las disposiciones de los Tratados puesto que, sólo en el caso de que no pueda aplicarse el Acuerdo Interinstitucional correspondiente, las normas de los Tratados se reactivan “automáticamente”, circunstancia que llevaría a que se reprodujesen aquellos

conflictos presupuestarios que justamente las “Perspectivas Financieras” han intentado resolver. Así ocurrió, por ejemplo, durante la aprobación del Presupuesto del año 2000. El Parlamento Europeo presionó al Consejo para intensificar el esfuerzo económico comunitario para la reconstrucción de Kosovo y los Balcanes y lo amenazó con no aplicar las disposiciones del nuevo Acuerdo interinstitucional de 6 de mayo de 1999 y reactivar las disposiciones de los Tratados si sus exigencias no eran adecuadamente atendidas. La actitud del Parlamento obligó al Consejo a ceder, consiguiendo, de una parte, que se incrementara el límite máximo de la rúbrica 4 dedicada a la regulación de las acciones exteriores y, de otra parte, que se utilizara por vez primera el nuevo mecanismo jurídico conocido como “instrumento de flexibilidad”.

Uno de los mayores logros de las “Perspectivas Financieras” ha sido la transformación de la relación entre los titulares de la autoridad presupuestaria en un fluido y cada vez más sólido “*triálogo*” —o negociación a tres bandas— en el que participa de manera muy activa la Comisión. Se trata sobre todo de un proceso de negociación política informal que se superpone al procedimiento presupuestario contenido en los Tratados. Este “triálogo” intensifica extraordinariamente las relaciones de las instituciones encargadas de aprobar el Presupuesto General, especialmente en la fase oficiosa de preparación del Anteproyecto de Presupuesto que lleva a cabo la Comisión. La virtud más relevante de los “triálogos” es que ofrecen a las instituciones implicadas en el procedimiento presupuestario —sin apenas restricciones procedimentales— nuevas ocasiones para llegar a un acuerdo en las fases intermedias del procedimiento. Esta modalidad de desarrollo del procedimiento presupuestario anual no constituye, sin embargo, una novedad reciente. Su origen se halla en la declaración común de 30 de mayo de 1982 y en los acuerdos interinstitucionales de acompañamiento de las “Perspectivas Financieras” que se han ido sucediendo en 1988, 1992 y 1999 y que han consolidado su existencia. Sin embargo, durante el período de vigencia de las segundas “Perspectivas Financieras”, entre 1993 y 1998, además del “triálogo” organizado por el anexo II del acuerdo interinstitucional general de 29 de octubre de 1993, proliferaron “pequeños triálogos” en forma de nuevos acuerdos y declaraciones interinstitucionales para regular problemas presupuestarios específicos. Para evitar la heterogeneidad y fragmentación que su existencia dispersa pudiera generar, recientemente, todos los “triálogos” fueron compilados en torno a un único Acuerdo interinstitucional, firmado el 6 de mayo de 1999.

Gracias a la existencia de los “triálogos”, el desarrollo del procedimiento presupuestario anual ha mejorado notablemente ya que han permitido evitar

muchos conflictos entre el Parlamento y el Consejo. Este hecho ha determinado su consolidación y fortalecimiento a través del nuevo Acuerdo Interinstitucional sobre la disciplina y el procedimiento presupuestario de 1999, que incluye un nuevo anexo III. Este anexo intensifica la colaboración interinstitucional durante el procedimiento de elaboración y aprobación del Presupuesto comunitario. Para ello, se ha multiplicado la frecuencia del diálogo entre las instituciones implicadas, estimulando a los presidentes de las tres instituciones comunitarias a buscar el entendimiento en el momento previo a todas las sesiones de lectura del Proyecto de Presupuesto.

QUINTA.

La facultad de aprobar o rechazar la ejecución presupuestaria realizada por la Comisión es, incuestionablemente, el ámbito del poder presupuestario más efectivo de todos los otorgados al Parlamento Europeo. Esta facultad presupuestaria fue concedida al Parlamento Europeo en exclusiva por el Tratado de Bruselas de 1975 que modificó ciertas disposiciones presupuestarias. Dicho poder supone que, si el Parlamento Europeo detectase graves deficiencias en la ejecución presupuestaria por la Comisión sobre los denominados “gastos operativos”, podría negarse a aprobarla y pedir responsabilidades políticas a la Comisión.

La situación más común es que la aprobación de la ejecución del Presupuesto se realice anualmente y con normalidad. Ello se debe a que este procedimiento presenta un perfil preferentemente técnico, cuyo objetivo primordial consiste en el cierre y la fijación con carácter definitivo de las cuentas del ejercicio presupuestario para, así, liberar de responsabilidad por la gestión realizada a la Comisión. Sin embargo, de un tiempo a esta parte, las implicaciones políticas de esta fase del ciclo presupuestario han cobrado un protagonismo inusitado, lleno de contradicciones. Así, de un lado, existe un significativo desfase temporal, de casi dos años, entre el año de la ejecución del Presupuesto y el de su control político por parte del Parlamento Europeo. Ello provoca que, durante el mandato de cada Comisión, solamente se responde de la gestión efectiva de dos ejercicios presupuestarios completos. De otro lado, también resultan en cierto modo paradójicos los diferentes resultados a los que puede conducir el desenlace del procedimiento de gestión presupuestaria. En tal sentido, nótese que mientras que la aprobación de la gestión tiene el valor de un mero acto administrativo declarativo y determina el cierre de las cuentas de los ingresos y gastos del ejercicio, la denegación puede incluso derrocar a la Comisión si va acompañada de

la presentación de una moción de censura. En la actualidad, el Parlamento Europeo es muy consciente de este hecho.

En diciembre de 1998 y enero de 1999 respectivamente, se presentaron en el seno del Parlamento Europeo dos mociones de censura frente a la Comisión por la gestión presupuestaria realizada. Aunque ninguna de ellas obtuvo suficiente respaldo parlamentario para derrocar en ese momento a la Comisión, se puso de manifiesto la singular relevancia de la colaboración interinstitucional en esta fase del ciclo presupuestario y la confianza que debería presidir las relaciones entre el Parlamento y la Comisión. Esta confianza es tan importante como medio de salvaguardar el derecho del Parlamento a ser debidamente informado por la Comisión cuando rinde cuentas de su actuación, como por su derecho a apreciar políticamente la acción de la Comisión y a extraer las consecuencias pertinentes. Además, los hechos han demostrado que el procedimiento de aprobación de la ejecución presupuestaria se ha convertido en la ocasión propicia para un gran debate político con la Comisión que puede convertirse en un excelente instrumento para imponer a la Comisión ciertas orientaciones políticas. El riesgo más grave es que este procedimiento se desnaturalice y adquiriera un tono excesivamente político y lleve al Parlamento Europeo a confundir la evaluación de la gestión presupuestaria con una crítica de la actividad general de la Comisión.

Esta experiencia concreta supuso además otras importantes novedades, ya que, por primera vez en el sistema comunitario, unas investigaciones para luchar contra el fraude provocadas por la inobservancia de la transparencia y del principio democrático han llegado tan lejos. Lo sucedido puso de manifiesto el significado actual de la lucha contra el fraude en todos los niveles administrativos. De hecho, aunque se demostró que no se había producido el enriquecimiento personal de ninguno de los miembros de la Comisión, el mismo día en que el comité de expertos independientes publicó su primer informe, la Comisión dimitió en bloque. El informe criticaba duramente los mecanismos de gestión de la Comisión y detectaba numerosas deficiencias en todo el sistema de gestión de los fondos comunitarios. Cabe ver en estos hechos el origen del proceso de reforma y de reorganización del funcionamiento de la actual Comisión. Hay que elogiar por tanto que, en una declaración anexa al Tratado de Amsterdam de 1997, la Comisión haya incluido expresamente, entre sus objetivos prioritarios, su firme compromiso de reconsiderar su papel y de mejorar sus facultades de gestión, coordinación y control en el campo presupuestario.

Otro punto básico de la actual configuración del procedimiento de aprobación de la gestión presupuestaria —aunque es previo a dicho procedimiento— radica en la trascendencia que para el Parlamento Europeo posee la intervención del Tribunal de Cuentas. El Parlamento aprovecha al máximo la labor de éste que, en apenas dos meses, desarrolla el grueso de sus funciones: examinar la documentación remitida; realizar comprobaciones e inspecciones *in situ*; escuchar, en su caso, a los funcionarios; y redactar parte del informe anual que utilizará el Parlamento Europeo para decidir sobre la aprobación de la gestión de la Comisión.

Por tanto, no es exagerado considerar que, cuando el Parlamento Europeo tiene que decidir entre la aprobación o la denegación de la gestión presupuestaria de la Comisión, se beneficie del rigor técnico de la actividad del Tribunal de Cuentas. El Parlamento conjuga así los elementos técnicos y los elementos políticos propios del procedimiento de aprobación de la gestión presupuestaria y suple la falta de poder sancionador del Tribunal de Cuentas. Además, como el Tribunal de Cuentas trabaja de una forma particularmente disciplinada y autónoma, su elevado grado de profesionalidad facilita y agiliza sus relaciones con el Parlamento. A ello se une la independencia de sus miembros y la amplia libertad de que éstos gozan en la organización de su trabajo. La función de asistencia técnica que presta el Tribunal de Cuentas al Parlamento Europeo se materializa fundamentalmente a través de la presentación de numerosos informes (anuales o especiales) y dictámenes, se reforzó considerablemente por el Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht en 1992; por cuanto incluyó, una declaración de fiabilidad de las cuentas entre los documentos que el Tribunal de Cuentas debe elaborar y transmitir necesariamente al Parlamento antes de su decisión de aprobación o rechazo de la gestión presupuestaria.

El Tribunal de Cuentas ha contribuido decisivamente a la consolidación de la dimensión presupuestaria de las Comunidades. Sin aspiración política alguna, su labor ha tenido un carácter estrictamente técnico, afianzándose en sus funciones sin recelos por parte de los Estados miembros, y contrastando con el papel jugado por el Parlamento Europeo, más enfocado por su directa legitimidad democrática a un ejercicio más político de sus facultades en relación con el Presupuesto.

S E X T A .

La Unión Europea se enfrenta a dos grandes retos futuros, que podrían

tener implicaciones presupuestarias: la plena realización de la Unión Económica y Monetaria y la ampliación de la Unión al Este europeo. Al respecto, resulta sumamente difícil adelantarse a las consecuencias que éstas traerán consigo a todos los niveles, especialmente desde el punto de vista económico. Sin embargo, ciertos análisis realizados por la Comisión europea parecen positivos ya que revelan que la llegada de la moneda única puede permitir un Presupuesto comunitario ser más estable y una gestión presupuestaria más sana y eficaz.

La otra gran transformación que va a tener que afrontar la Unión será su ampliación al Este europeo. Hasta ahora, el programa presupuestario plurianual, previsto para el período comprendido entre el año 2000 y el año 2006, se ha limitado a establecer las bases de tal ampliación. Las nuevas “Perspectivas Financieras” constituyen, por vez primera, una sustancial inyección financiera dirigida a los candidatos a la adhesión para que acomoden sus precarias economías al “acervo” comunitario. Los actuales Estados miembros de la Unión han decidido así extender la implantación de determinados instrumentos comunitarios muy lentamente (a través de la “ayuda a la preadhesión”), empezando con los países que están en mejores condiciones para ingresar en la Unión.

Sin embargo, una importante limitación para el desarrollo del proceso de ampliación tiene su origen en la decisión adoptada por el Consejo Europeo de Berlín que se celebró en marzo de 1999. En esta reunión, que llevó a la adopción de las “Perspectivas Financieras” prevista para los años 2000 a 2006, los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros decidieron congelar el crecimiento global de los ingresos comunitarios del próximo septenio en el 1,27% del PNB comunitario como máximo. Ello supone que, con los mismos recursos económicos que en 1999, se pretende financiar, durante siete años, el funcionamiento de la Unión Europea, ya esté formada por sólo quince miembros hasta el año 2002, ya se amplíe con nuevos países a partir de esta fecha. Esta decisión ha encontrado algunos detractores, que la considera un serio retroceso para el proceso de construcción europea. De hecho, es muy probable que una limitación de esta naturaleza se convierta en un serio obstáculo para que la Unión Europea pueda afrontar los gastos imprevistos y emprender nuevas iniciativas comunitarias.

A n e x o s

ANEXO I: LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS

A. *Las perspectivas financieras del periodo 1988 a 1992*

Créditos para compromisos		(en millones de ECUs, a precios de 1988)				
	1988	1989	1990	1991	1992	
1. FEOGA "Garantía"	27.500	27.700	28.400	29.000	29.600	
2. Acciones estructurales	70790	9.200	10.600	12.100	13.450	
3. Políticas de dotación plurianual (PIM, investigación) ¹¹⁹⁹	1.210	1.650	1.900	2.150	2.400	
4. Otras políticas, de las que GNO	1.646	1.801	1.860	1.910	1.970	
5. Reembolsos y administración, de los que reducción de existencias	5.700	4.950	4.500	4.000	3.550	
6. Reserva monetaria	1.240	1.400	1.400	1.400	1.400	
TOTAL de créditos para compromisos	45.303	46.885	48.900	50.950	52.800	
De los que: Gastos Obligatorios	33.698	32.607	32.810	32.980	33.400	
Gastos No Obligatorios ¹²⁰⁰	11.605	14.278	16.090	17.670	19.400	
Créditos para pagos necesarios	43.779	45.300	46.900	48.600	50.100	
De los que: Gastos Obligatorios	33.640	32.604	32.740	32.910	33.110	
Gastos No Obligatorios ¹²⁰¹	10.139	12.696	14.160	15.690	16.990	
(Créditos de pago en % del PNB)	1,12%	1,14%	1,15%	1,16%	1,17%	
Margen para imprevistos (en % del PNB)	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	
Límite de los recursos propios (en % del PNB)	1,15%	1,17%	1,18%	1,19%	1,20%	

Fuente: COMISIÓN (1995), *Las finanzas públicas de la Unión Europea*, Luxemburgo, OPCE, p. 24.

**B. Las perspectivas financieras del período 1993 a 1999
sobre la base el ejercicio 1999 ¹²⁰²**

Créditos de compromiso		(en millones de ECUs, a precios corrientes)					
	12 Estados miembros		15 Estados miembros				
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1. Política Agrícola Común	36.657	36.465	37.944	40.828	41 805	43 263	45.188
2. Acciones estructurales	22.192	23.176	26.329	29.131	31 477	33 461	39.025
Fondos estructurales	20.627	21.323	24.069	26.579	28 620	30 482	35.902
Fondo de Cohesión	1.565	1.853	2.152	2.444	2 749	2 871	3.118
Mecanismo financiero EEE	0	0	108	108	108	108	5
3. Políticas internas	4.109	4.370	5.060	5.337	5 603	6 003	6.386
4. Acciones exteriores	4.120	4.311	4.895	5.264	5 622	6 201	6.870
5. Gastos administrativos	3.421	3.634	4.022	4.191	4 352	4 541	4.723
6. Reservas	1.522	1.530	1.146	1.152	1 158	1 176	1.192
Reserva monetaria	1.000	1.000	500	500	500	500	500
Reserva para garantías	313	318	323	326	329	338	3.466
Reserva para ayudas de urgencia	209	212	323	326	329	338	346
7. Compensaciones	0	0	1.547	701	212	99	0
TOTAL de créditos para compromisos	72.021	73.486	80.943	86.604	90 229	94 744	103.384
TOTAL de los créditos para pagos	68.611	70.352	77.229	82.223	85 807	90 581	96.663
(Créditos de pago en % del PNB)	1,20%	1,20%	1,20%	1,20%	1,22%	1,22%	1,27%
Margen para imprevistos (en % del PNB)	0,00%	0,00%	0,01%	0,02%	0,02%	0,03%	0,02%
Límite de los recursos propios (en % del PNB)	1,20%	1,20%	1,21%	1,22%	1,24%	1,24%	1,27%

Fuente: COMISIÓN EUROPEA, Anteproyecto de Presupuesto general 1999, mayo 1998, SEC (98) 800

C. Las perspectivas financieras del periodo 2000 a 2006

1. El marco financiero para la Europa de los quince ¹²⁰³

Créditos para compromisos		(en millones de euros- precios de 1999)					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Agricultura	40.920	42 800	43.900	43.770	42.760	41.930	41.660
Gastos de la política agrícola común (excluido el desarrollo rural)	36.620	38.480	39.570	39.430	38.410	37.570	37.290
Desarrollo rural y medidas complementarias	4.300	4.320	4 330	4.340	4.350	4.360	4.370
2. Acciones estructurales	32.045	31.455	30.865	30.285	29.595	29.595	29.170
Fondos Estructurales	29.430	28.840	28.250	27.670	27.080	27.080	26.660
Fondos de Cohesión	2 615	2.615	2.615	2.615	2.515	2.515	2.510
3. Políticas internas ¹²⁰⁴	5.930	6.040	6.150	6.260	6.370	6.480	6.600
4. Medidas exteriores	4.550	4.560	4.570	4.580	4.590	4.600	4.610
5. Administración ¹²⁰⁵	4.560	4.600	4.700	4.800	4.900	5.000	5.100
6. Reservas	900	900	650	400	400	400	400
Reserva monetaria	500	500	250	0	0	0	0
Reserva para ayudas de emergencia	200	200	200	200	200	200	200
Reserva para garantías de préstamos	200	200	200	200	200	200	200
7. Ayudas de preadhesión	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120
Agricultura	520	520	520	520	520	520	520
Instrumentos estructurales de preadhesión	1.040	1.040	1.040	1.040	1 040	1.040	1.040
Phare (países candidatos)	1 560	1.560	1.560	1.560	1 560	1.560	1.560
TOTAL de créditos de compromisos	92.025	93.475	93.955	93.215	91.735	91.125	90.660
TOTAL de los créditos de pagos	89.600	91.110	94.220	94.880	91.910	90.160	89.620
(créditos de pago en % del PNB)	1,13%	1,12%	1,13%	1,11%	1,05%	1,00%	0,97%
DISPONIBLE PARA LA ADHESIÓN (créditos de pagos)			4.140	6.710	8.890	11.440	14.220
Agricultura			1.600	2.030	2.450	2.930	3.400
Otros gastos			2.540	4.680	6.440	8.510	10.820
Límite máximo de los créditos de pago	89.600	91.110	98.360	101.590	100.800	101.600	103.840
Límite máximo de los créditos de pago en % del PNB	1,13%	1,12%	1,18%	1,19%	1,15%	1,13%	1,13%
Margen para imprevistos (en % del PNB)	0,14%	0,15%	0,09%	0,08%	0,12%	0,14%	0,14%
Límite máximo de los recursos propios	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%

Fuente: Anexo I del Acuerdo Interinstitucional, de 6 de mayo de 1999, sobre la disciplina del Presupuesto y la mejora del procedimiento presupuestario, D.O.C.E. C 172, de 18 de junio de 1999, pp. 12-13.

2. El marco financiero para la Europa de los veintiuno ¹²⁰⁶

Créditos para compromisos		(en millones de euros, precios de 1999)					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. <i>Agricultura</i>	40.920	42.800	43.900	43.770	42.760	41.930	4.660
Gastos de la política agrícola común (excluido el desarrollo rural)	36.620	38.480	39.570	39.430	38.410	37.570	37.290
Desarrollo rural y medidas complementarias	4.300	4.320	4.330	4.340	4.350	4.360	4.370
2. <i>Acciones estructurales</i>	32.045	31.455	30.865	30.285	29.595	29.595	29.170
Fondos Estructurales	29.430	28.840	28.250	27.670	27.080	27.080	26.660
Fondos de Cohesión	2.615	2.615	2.615	2.615	2.515	2.515	2.510
3. <i>Políticas internas</i> ¹²⁰⁷	5.930	6.040	6.150	6.260	6.370	6.480	6.600
4. <i>Medidas exteriores</i>	4.550	4.560	4.570	4.580	4.590	4.600	4.610
5. <i>Administración</i> ¹²⁰⁸	4.560	4.600	4.700	4.800	4.900	5.000	5.100
6. <i>Reservas</i>	900	900	650	400	400	400	400
Reserva monetaria	500	500	250	0	0	0	0
Reserva para ayudas de emergencia	200	200	200	200	200	200	200
Reserva para garantías de préstamos	200	200	200	200	200	200	200
7. <i>Ayudas de preadhesión</i>	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120
Agricultura	520	520	520	520	520	520	520
Instrumentos estructurales de preadhesión	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040
Phare (países candidatos)	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560
8. <i>Ampliación</i>			6.450	9.030	11.610	14.200	16.780
Agricultura			1.600	2.030	2.450	2.930	3.400
Acciones estructurales			3.750	5.830	7.920	10.000	12.080
Políticas internas			730	760	790	820	850
Administración			370	410	450	450	450
TOTAL de créditos de compromisos	92.025	93.475	100.405	102.245	103.345	105.325	107.440
TOTAL de los créditos de pagos (incluida ampliación)	89.600	91.110	98.360 4.140	101.590 6.710	100.800 8.890	101.600 11.440	103.840 14.220
Créditos de pago en % del PNB	1,13%	1,12%	1,14%	1,15%	1,11%	1,09%	1,09%
Límite máximo de créditos de pago en % del PNB	1,13%	1,12%	1,18%	1,19%	1,15%	1,13%	1,13%
Margen para imprevistos	0,14%	0,15%	0,13%	0,12%	0,16%	0,18%	0,18%
Límite máximo de los recursos propios	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%

Fuente: Anexo II del Acuerdo Interinstitucional, de 6 de mayo de 1999, sobre la disciplina del Presupuesto y la mejora del procedimiento presupuestario, D.O.C.E. C 172, de 18 de junio de 1999, pp. 14-15.

ANEXO II:
EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO
GENERAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

A. Calendario de actuaciones del Parlamento Europeo a lo largo del procedimiento presupuestario anual (desde el ejercicio presupuestario de 1977)

<i>Ejercicio presupuestario</i>	<i>Objeto de la resolución del Parlamento Europeo</i>	<i>Publicación</i>
1977	1ª lectura del Proyecto de Presupuesto 2ª lectura del Proyecto de Presupuesto	<u>D.O.C.E.</u> C 272, 17-11-76. <u>D.O.C.E.</u> C 6, 10-1-77.
1978	1ª lectura del Proyecto de Presupuesto 2ª lectura del Proyecto de Presupuesto	<u>D.O.C.E.</u> C 280, 21-11-77. <u>D.O.C.E.</u> C 6, 9-1-78.
1979	1ª lectura del Proyecto de Presupuesto	<u>D.O.C.E.</u> C 275, 20-11-78.
1980	2ª lectura del Proyecto de Presupuesto autorización de las doceavas partes autorización de las doceavas partes autorización de las doceavas partes Nuevo Proyecto de Presupuesto Nuevo Proyecto de Presupuesto Nuevo Proyecto de Presupuesto	<u>D.O.C.E.</u> C 302, 3-12-79. <u>D.O.C.E.</u> C 59, 10-3-80. <u>D.O.C.E.</u> C 147, 16-6-80. <u>D.O.C.E.</u> C 175, 14-7-80. <u>D.O.C.E.</u> C 4, 7-1-80. <u>D.O.C.E.</u> C 187, 24-7-80. <u>D.O.C.E.</u> C 187, 24-7-80.
1981	2ª lectura del Proyecto de Presupuesto 2ª lectura del Proyecto de Presupuesto	<u>D.O.C.E.</u> C 313, 1-12-80. <u>D.O.C.E.</u> C 346, 18-12-80.
1982	1ª lectura del Proyecto de Presupuesto 2ª lectura del Proyecto de Presupuesto	<u>D.O.C.E.</u> C 311, 30-11-81. <u>D.O.C.E.</u> C 11, 18-1-82.
1983	orientaciones generales orientaciones generales 1ª lectura del Proyecto de Presupuesto 2ª lectura del Proyecto de Presupuesto	<u>D.O.C.E.</u> C 125, 17-5-82. <u>D.O.C.E.</u> C 238, 13-9-82. <u>D.O.C.E.</u> C 304, 22-11-82. <u>D.O.C.E.</u> C 13, 17-1-83.
1984	1ª lectura del Proyecto de Presupuesto 2ª lectura del Proyecto de Presupuesto	<u>D.O.C.E.</u> C 322, 28-11-83. <u>D.O.C.E.</u> C 10, 16-1-84.
1985	2ª lectura del Proyecto de Presupuesto rechazo del Proyecto de Presupuesto autorización de las doceavas partes autorización de las doceavas partes autorización de las doceavas partes autorización de las doceavas partes Nuevo Proyecto de Presupuesto	<u>D.O.C.E.</u> C 337, 17-12-84. <u>D.O.C.E.</u> C 12, 14-1-85. <u>D.O.C.E.</u> C 46, 18-2-85. <u>D.O.C.E.</u> C 72, 18-3-85. <u>D.O.C.E.</u> C 94, 15-4-85. <u>D.O.C.E.</u> C 141, 10-6-85. <u>D.O.C.E.</u> C 175, 15-7-85.
1986	2ª lectura del Proyecto de Presupuesto 2ª lectura del Proyecto de Presupuesto	<u>D.O.C.E.</u> C 345, 31-12-85. <u>D.O.C.E.</u> C 352, 31-12-85.
1987	2ª lectura del Proyecto de Presupuesto 2ª lectura del Proyecto de Presupuesto autorizaciones de las doceavas partes	<u>D.O.C.E.</u> C 322, 15-12-86. <u>D.O.C.E.</u> C 7, 12-1-87. <u>D.O.C.E.</u> C 46, 23-2-87.

1988	1ª lectura del Proyecto de Presupuesto 1ª lectura del Proyecto de Presupuesto autorización de las doceavas partes autorización de las doceavas partes autorización de las doceavas partes autorización de las doceavas partes	<u>D.O.C.E.</u> C 122, 9-5-88. <u>D.O.C.E.</u> C 167, 27-6-88. <u>D.O.C.E.</u> C 167, 27-6-88. <u>D.O.C.E.</u> C 13, 18-1-88. <u>D.O.C.E.</u> C 68, 14-3-88. <u>D.O.C.E.</u> C 167, 27-6-88.
1989	Anteproyecto de Presupuesto 1ª lectura del Proyecto de Presupuesto 2ª lectura del Proyecto de Presupuesto	<u>D.O.C.E.</u> C 235, 12-9-88. <u>D.O.C.E.</u> C 309, 5-12-88. <u>D.O.C.E.</u> C 12, 16-1-89.
1990	1ª lectura del Proyecto de Presupuesto 2ª lectura del Proyecto de Presupuesto	<u>D.O.C.E.</u> C 304, 4-12-89 <u>D.O.C.E.</u> C 15, 22-1-90.
1991	revisión de las Perspectivas Financieras revisión de las Perspectivas Financieras revisión y adaptación de las Perspectivas Financieras 1ª lectura del Proyecto de Presupuesto 2ª lectura del Proyecto de Presupuesto	<u>D.O.C.E.</u> C 324, 24-12-90. <u>D.O.C.E.</u> C 19, 28-1-91. <u>D.O.C.E.</u> C 158, 17-6-91. <u>D.O.C.E.</u> C 295, 26-11-90. <u>D.O.C.E.</u> C 19, 28-1-91.
1992	revisión 1 de las Perspectivas Financieras revisión 2 de las Perspectivas Financieras revisión 3 de las Perspectivas Financieras revisión 4 de las Perspectivas Financieras 1ª lectura del Proyecto de Presupuesto 2ª lectura del Proyecto de Presupuesto + carta rectificativa	<u>D.O.C.E.</u> C 67, 16-3-92. <u>D.O.C.E.</u> C 150, 15-6-92. <u>D.O.C.E.</u> C 241, 21-9-92. <u>D.O.C.E.</u> C 284, 2-11-92. <u>D.O.C.E.</u> C 305, 25-11-91. <u>D.O.C.E.</u> C 13, 20-1-92.
1993	1ª lectura del Proyecto de Presupuesto 2ª lectura del Proyecto de Presupuesto	<u>D.O.C.E.</u> C 305, 23-11-92. <u>D.O.C.E.</u> C 21, 25-1-93.
1994	orientaciones generales 1ª lectura del Proyecto de Presupuesto 2ª lectura del Proyecto de Presupuesto	<u>D.O.C.E.</u> C 115, 26-4-93. <u>D.O.C.E.</u> C 315, 22-11-93. <u>D.O.C.E.</u> C 20, 24-1-94.
1995	orientaciones generales 1ª lectura del Proyecto de Presupuesto 2ª lectura del Proyecto de Presupuesto carta rectificativa	<u>D.O.C.E.</u> C 114, 25-4-94. <u>D.O.C.E.</u> C 323, 21-11-94. <u>D.O.C.E.</u> C 18, 23-1-95. <u>D.O.C.E.</u> C 32, 5-2-96.
1996	orientaciones generales 1ª lectura del Proyecto de Presupuesto 2ª lectura del Proyecto de Presupuesto	<u>D.O.C.E.</u> C 109, 1-5-95. <u>D.O.C.E.</u> C 308, 20-11-95. <u>D.O.C.E.</u> C 17, 22-1-96.
1997	orientaciones generales adaptación de las Perspectivas Financieras procedimiento <i>ad hoc</i> 2ª lectura del Proyecto de Presupuesto	<u>D.O.C.E.</u> C 117, 22-4-96. <u>D.O.C.E.</u> C 141, 3-5-96. <u>D.O.C.E.</u> C 261, 9-9-96. <u>D.O.C.E.</u> C 347, 18-11-96. <u>D.O.C.E.</u> C 20, 20-1-97.
1998	orientaciones generales adaptación de las Perspectivas Financieras procedimiento <i>ad hoc</i> 2ª lectura del Proyecto de Presupuesto	<u>D.O.C.E.</u> C 115, 14-4-97. <u>D.O.C.E.</u> C 150, 19-5-97. <u>D.O.C.E.</u> C 286, 22-9-97. <u>D.O.C.E.</u> C 339, 10-11-97. <u>D.O.C.E.</u> C 14, 19-1-98.
1999	orientaciones generales adaptación de las Perspectivas Financieras procedimiento <i>ad hoc</i> 1ª lectura del Proyecto de Presupuesto	<u>D.O.C.E.</u> C 138, 4-5-98. <u>D.O.C.E.</u> C 138, 4-5-98. <u>D.O.C.E.</u> C 226, 20-7-98. <u>D.O.C.E.</u> C 341, 9-11-98. <u>D.O.C.E.</u> C 98, 9-4-99.

2000	orientaciones generales 1ª lectura del Proyecto de Presupuesto 2ª lectura del Proyecto de Presupuesto	<u>D.O.C.E.</u> C 177, 22-6-99. <u>D.O.C.E.</u> C 98, 9-4-99. <u>D.O.C.E.</u> C 41, 14-2-2000.
------	---	--

B. Aprobación definitiva del Presupuesto general de las Comunidades Europeas
(desde el ejercicio presupuestario de 1977)

<i>Ejercicio presupuestario</i>	<i>Publicación del acto de aprobación del Parlamento Europeo</i>
1987	<u>D.O.C.E.</u> L 86, 30-3-1987.
1988	<u>D.O.C.E.</u> L 226, 16-8-1988.
1989	<u>D.O.C.E.</u> L 26, 30-1-1989.
1990	<u>D.O.C.E.</u> L 24, 29-1-1990.
1991	<u>D.O.C.E.</u> L 30, 4-2-1991.
1992	<u>D.O.C.E.</u> L 26, 3-2-1992.
1993	<u>D.O.C.E.</u> L 31, 8-2-1992.
1994	<u>D.O.C.E.</u> L 34, 7-2-1993.
1995	<u>D.O.C.E.</u> L 369, 31-12-1994. <u>D.O.C.E.</u> L 67, 18-3-1996.
1996	<u>D.O.C.E.</u> L 22, 29-1-1996.
1997	<u>D.O.C.E.</u> L 44, 14-2-1997.
1998	<u>D.O.C.E.</u> L 44, 16-2-98.
1999	<u>D.O.C.E.</u> L 39, 12-2-99.
2000	<u>D.O.C.E.</u> L 40, 14-2-2000.

**C. Acto de aprobación de los Presupuestos Rectificativos
y/o Suplementarios
(desde el ejercicio presupuestario de 1977)**

<i>Ejercicio presupuestario</i>	<i>Fecha de aprobación</i>	<i>Tipo de Presupuesto</i>	<i>Publicación de la resolución del Parlamento Europeo</i>
1977	7 de julio	PRS nº 1	<u>D.O.C.E.</u> L 233, 12-9-77.
	27 de noviembre	PRS nº 2	<u>D.O.C.E.</u> L 110, 24-4-78.
1978	15 de febrero	PR nº1	<u>D.O.C.E.</u> L 71, 13-3-78.
	15 de marzo	PRS nº 2	
	11 de mayo	PRS nº3	<u>D.O.C.E.</u> L 121, 8-5-78.
1979	24 de abril	PRS nº 1	
	11 de mayo	PS nº 2	<u>D.O.C.E.</u> L 124, 21-5-79.
	13 de diciembre	PRS nº 3	<u>D.O.C.E.</u> L 41, 18-2-80.
1980	20 de noviembre	PRS nº 1	
	23 de diciembre	PS nº 2	<u>D.O.C.E.</u> L 364, 31-12-80.
1981	17 de septiembre	PR nº 1	<u>D.O.C.E.</u> L 305, 26-10-81.
	21 de diciembre	PRS nº 2	
1983	10 de febrero	PRS nº 1	<u>D.O.C.E.</u> L 60, 7-3-83.
	24 de octubre	PRS nº 2	<u>D.O.C.E.</u> L 331, 28-11-83.
1984	25 de octubre	PRS nº 1	<u>D.O.C.E.</u> L 329, 17-12-84.
1987	17 de julio	PRS nº 1	<u>D.O.C.E.</u> L 211, 3-8-87.
1988	6 de julio	PRS nº 1	<u>D.O.C.E.</u> L 265, 26-9-88.
1989	13 de abril	PRS nº 1	<u>D.O.C.E.</u> L 132, 16-5-89.
1990	16 de febrero	PRS nº 1	<u>D.O.C.E.</u> L 62, 12-3-90.
	11 de julio	PRS nº 2	<u>D.O.C.E.</u> L 239, 3-9-90.
	12 de diciembre	PRS nº 3	<u>D.O.C.E.</u> L 381, 31-12-90.
1991	15 de mayo	PRS nº 1	<u>D.O.C.E.</u> L 179, 8-7-91.
	20 de noviembre	PRS nº 2	<u>D.O.C.E.</u> L 353, 23-12-91.
	20 de noviembre	PRS nº 3	<u>D.O.C.E.</u> L 353, 23-12-91.
1992	1 de abril	PRS nº 1	<u>D.O.C.E.</u> L 142, 25-5-92.
	13 de mayo	PRS nº 2	<u>D.O.C.E.</u> L 174, 29-6-92.
	16 de septiembre	PRS nº 3	<u>D.O.C.E.</u> L 349, 30-11-92.
1993	2 de diciembre	PRS nº 1	<u>D.O.C.E.</u> L 345, 31-12-93.
1994	6 de mayo	PRS nº 1	<u>D.O.C.E.</u> L 169, 4-7-94.
	13 de diciembre	PRS nº 2	<u>D.O.C.E.</u> L 362, 31-12-94.
1995	26 de abril	PRS nº 1	<u>D.O.C.E.</u> L 276, 20-11-95.
1996	26 de julio de 1996	PRS nº 1	<u>D.O.C.E.</u> L 301, 25-11- 96.
1997	13 de noviembre	PRS nº 1	<u>D.O.C.E.</u> C 339, 10 -11-97.
1998	14 de diciembre	PRS nº 1	<u>D.O.C.E.</u> L 81, 26-3-99.
1999	16 de septiembre	PRS nº 1	<u>D.O.C.E.</u> L 339, 30-12-99.
	23 de julio	PRS nº 2	<u>D.O.C.E.</u> L 339, 30-12-99.
	16 de septiembre	PRS nº 3	<u>D.O.C.E.</u> L 339, 30-12-99.
	16 de septiembre	PRS nº 4	<u>D.O.C.E.</u> L 339, 30-12-99.
	18 de noviembre	PRS nº 5	<u>D.O.C.E.</u> L 88, 10-4-2000.
2000	16 de diciembre 1999	PRS nº 1	<u>D.O.C.E.</u> L 40, 14-3-2000.
	6 de julio	PRS nº 2	<u>D.O.C.E.</u> L 247, 2-10-2000.

**ANEXO III:
EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA**

**A. Calendario de las decisiones del Parlamento Europeo de aprobación,
aplazamiento o rechazo de la gestión presupuestaria
realizada por la Comisión
(desde el ejercicio presupuestario de 1977)**

<i>Ejercicio presupuestario</i>	<i>Fecha de adopción</i>	<i>Objeto de la resolución del Parlamento Europeo</i>	<i>Publicación de la decisión del Parlamento Europeo sobre gestión presupuestaria</i>
1976	13 de diciembre de 1978	Aprobación	<u>J.O.C.E.</u> L 18, 25-1-1979.
	13 de diciembre de 1978	Observaciones	<u>J.O.C.E.</u> C 3, 8-1-79.
1977	16 de noviembre de 1979	Aprobación	<u>J.O.C.E.</u> L 336, 27-12-1979
	16 de noviembre de 1979	Observaciones	<u>J.O.C.E.</u> C 309, 10-12-79.
1978	23 de mayo de 1980	Aprobación	<u>J.O.C.E.</u> C 147, 16-6-80.
	23 de mayo de 1980	Observaciones	<u>J.O.C.E.</u> C 147, 16-6-80.
1979	18 de junio de 1981	Aprobación	<u>J.O.C.E.</u> L 172, 13-7-81.
	18 de junio de 1981	Observaciones	<u>J.O.C.E.</u> L 172, 13-7-81.
1980	20 de abril de 1982	Aplazamiento	<u>J.O.C.E.</u> C 125, 17-5-82.
	14 de enero de 1983	Aprobación	<u>J.O.C.E.</u> C 42, 14-2-83.
	14 de enero de 1983	Observaciones	<u>J.O.C.E.</u> C 42, 14-2-83.
1981	18 de mayo de 1983	Aprobación	<u>J.O.C.E.</u> L 174, 30-6-83.
	18 de mayo de 1983	Cierre de cuentas	<u>J.O.C.E.</u> C 161, 20-6-83.
1982	10 de abril de 1984	Aplazamiento	<u>J.O.C.E.</u> C 127, 14-5-84.
	14 de noviembre de 1984	Denegación	<u>J.O.C.E.</u> C 337, 17-12-84.
	15 de marzo de 1985	Cierre de cuentas	<u>J.O.C.E.</u> C 94, 15-4-85.
	10 de abril de 1984	Aprobación del Presupuesto del Parlamento Europeo	<u>J.O.C.E.</u> C 127, 14-5-84.
	11 de julio de 1986	Aprobación	<u>J.O.C.E.</u> C 227, 8-9-86.
1983	7 de abril de 1987	Aprobación del Presupuesto del Parlamento Europeo	<u>D.O.C.E.</u> C 125, 11-5-87.
	17 de junio de 1987	Observaciones	<u>D.O.C.E.</u> C 187, 18-7-88.
	16 de abril de 1985	Observaciones	<u>D.O.C.E.</u> C 122, 20-5-83.
1984	18 de abril de 1986	Aprobación + Observaciones	<u>D.O.C.E.</u> L 150, 4-5-86.
		Aplazamiento	<u>D.O.C.E.</u> C 120, 20-5-86.
	7 de abril de 1987	Aprobación del Presupuesto del Parlamento Europeo	<u>D.O.C.E.</u> C 125, 11-5-87.
	17 de junio de 1987	Observaciones	<u>D.O.C.E.</u> C 187, 18-7-88.
1985	7 de abril de 1987	Aplazamiento	<u>D.O.C.E.</u> C 125, 11-5-87.
	7 de abril de 1987	Observaciones	<u>D.O.C.E.</u> C 49, 22-2-88.
	19 de enero de 1988	Aprobación + Observaciones	<u>D.O.C.E.</u> L 40, 13-2-88.
	7 de abril de 1987	Aprobación del Presupuesto del Parlamento Europeo	<u>D.O.C.E.</u> C 125, 11-5-87.
	17 de junio de 1987	Observaciones	<u>D.O.C.E.</u> C 187, 18-7-88.
1986	13 de abril de 1988	Aprobación + Observaciones	<u>D.O.C.E.</u> L 156, 23-6-88.
1987	13 de abril de 1989	Aprobación + Observaciones	<u>D.O.C.E.</u> L 247, 23-8-89.
1988	3 de abril de 1990	Aprobación + Observaciones	<u>D.O.C.E.</u> L 174, 7-7-90.
1989	16 de abril de 1991	Aprobación + Observaciones	<u>D.O.C.E.</u> L 146, 11-6-91.
	16 de abril de 1991	Aprobación del Presupuesto del Parlamento Europeo	<u>D.O.C.E.</u> C 129, 20-5-91.
	16 de marzo de 1990	Cierre de las cuentas del Parlamento Europeo	<u>D.O.C.E.</u> C 106, 22-4-91.
		Observaciones	<u>D.O.C.E.</u> C 96, 17-4-90.
1990	8 de abril de 1992	Aplazamiento	<u>D.O.C.E.</u> C 125, 18-5-92.

	8 de abril de 1992	Aprobación del Presupuesto del Parlamento Europeo	<u>D.O.C.E.</u> C 125, 18-5-92.
1991	18 de noviembre de 1992	Aprobación + Observaciones	<u>D.O.C.E.</u> L 19, 28-1-93.
	12 de marzo de 1992	Cierre de las cuentas del Parlamento	<u>D.O.C.E.</u> C 94, 13-4-92.
1992	21 de abril de 1993	Aprobación + Observaciones	<u>D.O.C.E.</u> L 155, 26-6-93.
	12 de marzo de 1993	Cierre de las cuentas del Parlamento Europeo	<u>D.O.C.E.</u> C 115, 26-4-93.
1993	21 de abril de 1994	Aplazamiento	<u>D.O.C.E.</u> C 128, 9-5-94.
	5 de abril de 1995	Aprobación del Presupuesto del Parlamento Europeo	<u>D.O.C.E.</u> L 141, 24-6-95.
	5 de abril de 1995	Aprobación + Observaciones	<u>D.O.C.E.</u> L 141, 24-6-95.
1994	5 de abril de 1995	Aprobación + Observaciones	<u>D.O.C.E.</u> L 141, 24-6-95.
	17 de marzo de 1995	Cierre de las cuentas del Parlamento	<u>D.O.C.E.</u> C 89, 10-4-95.
1995	17 de abril de 1996	Aprobación	<u>D.O.C.E.</u> L 148, 21-6-96.
	17 de abril de 1999	Observaciones	<u>D.O.C.E.</u> C 141, 13-5-96.
1996	10 de abril de 1997	Aprobación + Observaciones	<u>D.O.C.E.</u> C 132, 28-4-97.
	31 de marzo de 1998	Aplazamiento	<u>D.O.C.E.</u> C 138, 4-5-98.
1997	17 de diciembre de 1998	Rechazo + censura	
	4 de mayo de 1999	Aprobación	<u>D.O.C.E.</u> L 168, 3-7-99.
1998	19 de enero de 1999	Aprobación	<u>D.O.C.E.</u> C 45, 17-2-2000.
	6 de julio del 2000	Aprobación + Observaciones	<u>D.O.C.E.</u> L 234, 16-9-2000.

B. Resultados de la celebración del debate anual sobre la ejecución del Presupuesto (Procedimiento NOOTENBOOM)

<i>Ejercicio presupuestario</i>	<i>Publicación de la resolución del Parlamento Europeo</i>
1990	<u>D.O.C.E.</u> C 315, 22-11-93.
1991	<u>D.O.C.E.</u> C 280, 28-10-91.
1992	<u>D.O.C.E.</u> C 305, 23-11-92.
1993	<u>D.O.C.E.</u> C 315, 22-11-93.
1994	<u>D.O.C.E.</u> C 305, 31-10-94.
1995	<u>D.O.C.E.</u> C 287, 30-10-95.
1996	<u>D.O.C.E.</u> C 347, 18-11-96.
1997	<u>D.O.C.E.</u> C 325, 27-10-97.

C. Resultados del seguimiento del procedimiento de aprobación de la gestión presupuestaria: las respuesta del Parlamento Europeo a las medidas adoptadas por la Comisión

<i>Ejercicio presupuestario</i>	<i>Publicación de la resolución del Parlamento Europeo</i>
1977	<u>J.O.C.E.</u> C 28, 9-2-81.
1978	<u>J.O.C.E.</u> C 28, 9-2-81.
1979	<u>J.O.C.E.</u> C 334, 20-12-82.
1980	<u>J.O.C.E.</u> C 10, 16-1-84.
1981	<u>J.O.C.E.</u> C 79, 19-3-84.
1984	<u>J.O.C.E.</u> C 125, 11-5-87. <u>J.O.C.E.</u> C 318, 30-11-87.
1985	<u>D.O.C.E.</u> C 49, 22-2-88. <u>D.O.C.E.</u> C 12, 16-1-89.
1986	<u>D.O.C.E.</u> C 12, 16-1-89.
1987	<u>D.O.C.E.</u> C 120, 16-5-89.
1988	<u>D.O.C.E.</u> C 113, 7-5-90. <u>D.O.C.E.</u> C 267, 14-1-91.
1989	<u>D.O.C.E.</u> C 129, 20-5-91. <u>D.O.C.E.</u> C 267, 14-10-91. <u>D.O.C.E.</u> C 125, 18-5-92.
1990	<u>D.O.C.E.</u> C 315, 22-11-93.
1991	<u>D.O.C.E.</u> C 128, 9-5-94. <u>D.O.C.E.</u> C 150, 31-5-93.
1992	<u>D.O.C.E.</u> C 141, 13-5-96.
1993	<u>D.O.C.E.</u> C 141, 13-5-96.
1994	<u>D.O.C.E.</u> C 132, 28-4-97.
1995	<u>D.O.C.E.</u> C 138, 4-5-98.

¹¹⁹⁹ El Capítulo F sobre las previsiones presupuestarias del Consejo Europeo da un importe de 2.400 millones de ecus (precios de 1988) para las políticas con dotación plurianual con vistas al año 1992. Las políticas implicadas son la investigación y desarrollo y los programas integrados mediterráneos. Sólo los gastos para los que existe una base jurídica pueden financiarse con cargo a esta línea presupuestaria. El actual programa suministra, en lo referentes a los gastos de investigación, una base jurídica por un importe de 863 millones de ecus /en precios corrientes) en 1992.

¹²⁰⁰ Definida a precios corrientes.

¹²⁰¹ Sobre la base de la clasificación prepuesta por la Comisión en el Anteproyecto de Presupuesto para 1989. La decisión necesaria de la autoridad presupuestaria se ejecutará a título de ajuste de conformidad con el apartado 9 del Acuerdo.

¹²⁰² Este cuadro recoge la revisión que experimentó sus dotaciones a raíz de la ampliación a 15 miembros producida en 1995.

¹²⁰³ Vide el anexo I del Acuerdo interinstitucional, de 6 de mayo de 1999 (D.O.C.E. C 172, de 18 de junio de 1999, pp. 12-13).

¹²⁰⁴ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Decisión 182/1999/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y en el artículo 2 de la Decisión 1999/64/Euratom del Consejo (D.O.C.E. L 26, de 1 de febrero de 1999, 1 y 34) el importe de los gastos disponibles durante el período 2000-2002 para la investigación asciende a 11 150 millones de euros a precios corrientes.

¹²⁰⁵ En el caso de los gastos de pensiones, los importes tomados en consideración bajo el límite máximo de esta rúbrica se calculan al margen de las contribuciones del personal al régimen correspondiente, hasta el límite de 1 100 millones de euros a precios de 1999 para el período 2000-2006.

¹²⁰⁶ *Vide* el anexo II del Acuerdo interinstitucional, de 6 de mayo de 1999 (D.O.C.E. C 172, de 18 de junio de 1999, pp. 14-15).

¹²⁰⁷ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Decisión 182/1999/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y en el artículo 2 de la Decisión 1999/64/Euratom del Consejo (D.O.C.E. L 26, de 1 de febrero de 1999, 1 y 34) el importe de los gastos disponibles durante el período 2000-2002 para la investigación asciende a 11 150 millones de euros a precios corrientes.

¹²⁰⁸ En el caso de los gastos de pensiones, los importes tomados en consideración bajo el límite máximo de esta rúbrica se calculan al margen de las contribuciones del personal al régimen correspondiente, hasta el límite de 1 100 millones de euros a precios de 1999 para el período 2000-2006.

Índice bibliográfico

I. FUENTES DOCTRINALES

A. Manuales y obras generales

1. *Obras sobre Derecho Comunitario Europeo*

- ABELLÁN HONRUBIA, V.; VILÀ COSTA, B. (1998), Lecciones de Derechos Comunitario Europeo, 3ª edición, Barcelona, ed. Ariel, 351 páginas.
- ALONSO GARCÍA, R. (1994), Derecho Comunitario. Sistema Constitucional y Administrativo de la Comunidad Europea, Madrid, ed. Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. (colección CEURA), 673 páginas.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, M. P.; GONZÁLEZ VEGA, J. A.; FERNÁNDEZ PÉREZ, B. (1999), Introducción al Derecho de la Unión Europea, Madrid, ed. Eurolex, 768 páginas.
- ATTINÁ, F. (1992), Il sistema politico delle Comunità Europee, Milán, ed. Giuffrè, 201 páginas.
- BALLARINO, T. (1993), Lineamenti di Diritto Comunitario, Padua, ed. CEDAM, 488 páginas.
- BOULOUIS, J. (1997), Droit Institutionnel de l'Union Européenne, 6ª edición, París, ed. Montchrestien, 406 páginas.
- CAPOTORTI, F.; HILF, M.; JACOBS, F. G.; JACQUÉ, J. P. (1985), Le Traité de l'Union Européenne. Commentaire du projet adopté par le Parlement Européen le 14 février 1984, Oxford, ed. Clarendon Press, 732 páginas.
- CARTOU, L. (1994), Union Européenne, París, ed. Dalloz (colección "Précis Dalloz"), 639 páginas.
- CEREXHE, E. (1989), Le Droit Européen. Les objectifs et les Institutions, Bruselas, ed. Bruylant, 531 páginas.
- CLOOS, J.; REINESCH, G.; VIGNES, D.; WEYLAND, J. (1993), Le Traité de Maastricht, gènese, analyse, commentaire, Bruselas, ed. Bruylant, 814 páginas.
- COLIN, J. P. (1966), Le gouvernement des juges dans les Communautés européennes, París, ed. L.G.D.J, p. 24.

- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (1982), Trente ans de Droit Communautaire, Luxemburgo, ed. O.P.O.C.E, 536 páginas.
- DEHOUSSE, J. M. (coord.) (1967), La fusion des Communautés Européennes au lendemain des Accords de Luxembourg (Coloque organisé à Liège les 27, 28 et 29 avril 1966), Lieja-La Haya, ed. Facultad de Derecho “Martinus Nijhoff”, 217 páginas.
- DEHOUSSE, F.; HORION, P.; FETTWEIS, A. DABIN, L.; PESCATORE, P. (coord.) (1967), La fusion des Communautés Européennes (Coloque organisé à Liège les 28, 29 et 30 avril 1965), Lieja-La Haya, ed. Facultad de Derecho “Martinus Nijhoff”, 295 páginas.
- DÍEZ DE VELASCO, M. (1994), Las Organizaciones Internacionales, Madrid, ed. Tecnos, 550 páginas.
- DÍEZ-HOCHLEITNER, J.; MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. (eds.) (1996), Derecho Comunitario Europeo. Tratados y otros textos anotados. Jurisprudencia Básica del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, Madrid, ed. McGraw-Hill, 815 páginas.
- FRIES, F. (1995), Les grands débats européens, París, ed. Seuil, 529 páginas.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C. (1993), El sistema institucional de la Unión Europea, 2ª edición, Madrid, ed. Tecnos, 235 páginas.
- HUESA VINAIXA, R. (coord.) (1996), Instituciones de Derecho Comunitario, Valencia, ed. Tirant-lo-Blanch, 262 páginas.
- ISAAC, G. (1995), Derecho Comunitario General, 3ª edición, Madrid, ed. Ariel (colección “Derecho”), 377 páginas.
- JOLIET, R. (1983), Le Droit institutionnel des CE. Institutions, sources, rapport entre ordres juridiques, Lieja, ed. Université de Liège (Faculté de Droit, d'économie et de Sciences Sociales), 415 páginas.
- LABOUZ, M. F. (1988), Le système communautaire européen, París, ed. Berger Levrault, 497 páginas.
- LAPIE, P. O. (1963), Las tres Comunidades Europeas, Barcelona, ed. Bosch, 246 páginas.
- LASOK, D.; BRIDGE, J.B. (1994), Law and institutions of the European Communities, Londres, ed. Britterworths, 591 páginas.
- LAURIA, F. (1993), Manuale di Diritto della CEE, Turín, ed. UTET, 392 páginas.
- LECERF, J. (1965), Histoire de l'Unité européenne, París, ed. Gallimard, 380 páginas.
- LOUIS, J. V. (1995), El ordenamiento jurídico comunitario, 5ª edición, Luxemburgo, ed. O.P.O.C.E, 267 páginas.

- MANGAS MARTÍN, A.; LIÑÁN NOGUERAS, D. (1999), Instituciones y Derecho de la Unión Europea, 2ª edición, Madrid, ed. Mc-Graw-Hill, 409 páginas.
- MANIN, P. (1997), Les Communautés Européennes. L'Union Européenne, París, ed. Pédone, 467 páginas.
- ORTINO, S. (1993), Introduzione al Diritto Costituzionale Federativo, Turín, ed. Giappichelli, 379 páginas.
- PANEBIANCO, M. (1986), Introduzione al Diritto Comunitario Europeo, Salerno, ed. Edisud, 218 páginas.
- PARLEMENT EUROPÉEN (1982), Recueil des documents institutionnels de la Communauté Européennes de 1950 à 1982, Luxembourg, Ed. Commission Institutionnelle du Parlement Européen, Direction Générale d'études, 513 páginas.
- PENNACCHINI, E.; PUGILISI, L. S. (dir.) (1983), Manuale di Diritto Comunitario, I, Turín, ed. UTET, 452 páginas.
- PELÁEZ MARÓN, J. M. (1993), Cuestiones actuales de Derecho Comunitario Europeo, Córdoba, ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 312 páginas.
- PHILIP, C. (1981), Les Institutions Européennes, París, ed. Masson, 223 páginas.
- POCAR, F. (1991), Diritto delle Comunità Europee, Milán, ed. Giuffrè, 4ª edición, 372 páginas.
- QUADRI, R.; MONACO, R.; TRABUCCHI, A. (dir.) (1965), Tratatto istitutivo della Comunità Economica Europea, comentario, vol. III, Milán, ed. Giuffrè, pp. 1699-1713.
- RIDEAU, J. (col.) (1996), Droit institutionnel de l'Union Européenne et des Communautés Européennes, 2ª edición, París, ed. L.G.D.J, 1011 páginas.
- SIDJANSKI, D. (1998), El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea, Barcelona, ed. Ariel, 484 páginas.
- SOLDADOS, P. (1989), Le système institutionnel et politique des CE dans un monde en mutation. Théorie et Pratique, Bruselas, ed. Bruylant, 298 páginas.
- TRUYOL, A. (1972), La integración europea. Idea y realidad, Madrid, ed. Tecnos, 244 páginas.
- WAELEBROECK, M.; LOUIS, J. V.; VANDERSANDEN, G. (1983), Commentaire Mégret. La Cour de Justice. Les actes des institutions. Le Droit de la Communauté Economique Européenne. Commentaire du Traité et des textes pris pour son application, vol. 10, Bruselas, ed. Universidad Libre de Bruselas, 599 páginas.

2. Obras sobre el Parlamento Europeo

- ABELES, M. (1992), La vie quotidienne du Parlement Européen, París, ed. Hachette, 443 páginas.
- ALLUÉ BUIZA, A. (1990), El Parlamento Europeo. Poder y democracia en las Comunidades Europeas, Valladolid, ed. Universidad de Valladolid, 254 páginas.
- AMPHOUX, J.; VERGES, J. (1979), Commentaire Mégret. Le Droit des Communautés Européennes. L'Assemblée, le Conseil, la Commission, le Comité Economique et Social. Le Droit de la Communauté Economique Européenne. Commentaire du Traité et des textes pris pour son application, vol. 9, Bruselas, Ed. Universidad Libre de Bruselas, 404 páginas.
- BIEBER, R; CONSTANTINESCO, V.; JACQUÉ, J. P.; NICKEL, D. (1984), Le Parlement Européen, París, ed. Economica, 286 páginas.
- BURBAN, J. L. (1991), Le Parlement Européen, París, ed. PUF (colección "Que sais-je?", n° 348), 127 páginas.
- BURBAN, J. L.; GINESTET, P. (1981), Le Parlement Européen, París, ed. PUF (colección "Que sais-je?", n° 858, 127 páginas.
- COCKS, B. (1973), The European Parliament, Londres, ed. HMSO, 336 páginas.
- CHAUCHAT, M. (1989), Le contrôle politique du Parlement Européen sur les exécutifs communautaires, París, ed. L.G.D.J, 295 páginas.
- CHITI-BATELLI, A.(1981), I "poteri" del Parlamento Europeo, Milán, ed. Giuffrè, 410 páginas.
- (1982), Il Parlamento Europeo, struttura, procedure, Codice europeo, Padua, ed. CEDAM, 411 páginas.
- FRIZMAURICE, J. (1978), The European Parliament, Westmead, ed. Saxon House, 182 páginas.
- GINESTET, P. (1959), L'Assemblée Parlementaire Européenne, Vendôme, ed. PUF (colección "Que sais-je?"), 126 páginas.
- (1970), Le Parlement Européen, París, ed. PUF (colección "Que sais-je?", 126 páginas.
- GUEGUEN, D.; LUND, D. (1992), Clés pour le Parlement Européen, Vendôme, ed. Apogée, 124 páginas.
- HERMAN, V. R.; LODGE, J. (1976), Parliament in the World: a reference competitium, Londres, ed. McMillan Press Ltd, 985 páginas.

- (1978), The European Parliament and the European Community, Londres, ed. The McMillan Press Ltd, 189 páginas.
- HOUDINE, A. M.; VERGES, J.R. (1966), Le Parlement Européen dans la construction de l'Europe des six, París, ed. PUF, 184 páginas.
- HRBEK, R.; JAMAR, J.; WESSELS, W. (eds.) (1984), Le Parlement Européen à la veille de la deuxième élection au suffrage universel direct: bilan et perspectives. Actes du Collège d'Europe et l'Institut Für Europäischer Politik (Bruges, les 16, 17 et 18 juin 1983), Brujas, ed. De Temple (Collège de Bruges), 829 páginas.
- JACKSON, R. (1977), The powers of the European Parliament, Londres, ed. Conservative Group for Europe, 47 páginas.
- JACKSON, R.; FRIZMAURICE, J. (1979), The European Parliament: a guide for the European Elections, Harmondworth, ed. Penguin, 174 páginas.
- JACOBS, F.; CORBET, R. (1995), The European Parliament, 3ª edición, Londres, ed. Cartermill, 357 páginas.
- LOUIS, J. V.; WAELBROEK, M. (eds.) (1988), Le Parlement Européen dans l'évolution institutionnelle, Bruselas, ed. Universidad Libre de Bruselas (colección dirigida por el Institut d'Etudes Européennes), 400 páginas.
- MANZANARES, H. (1967), El Parlamento Europeo, Madrid, ed. Instituto de Estudios Políticos, 399 páginas.
- NAVARRO BATISTA, N. (1995), Parlamento Europeo y poder normativo, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 280 páginas.
- PAPISCA, A. (1979), Verso il nuovo Parlamento Europeo, chi come perchè?, Milán, ed. Giuffrè, 239 páginas.
- PARLEMENT EUROPÉEN (1989), Une assemblée en pleine évolution, 30 ans du Parlement Européen 1952-1989, Luxemburgo, ed. O.P.O.C.E. (Direction Générale d'études du Par lement Européen), 228 páginas.
- PIQUERAS GARCÍA, A. J. (1993), La participación del Parlamento Europeo en la actividad legislativa comunitaria, Madrid, ed. Civitas (colección "Estudios Jurídicos Internacionales y Europeos"), 537 páginas.
- ROBLES CARRILLO, M. A. (1994), El control de la Política Exterior por el Parlamento Europeo, Madrid, ed. Civitas (colección "Estudios Jurídicos Internacionales y Europeos"), 563 páginas.
- ROMANELLI-GRIMALDI, C. (1977), Il Parlamento Europeo, Padua, ed. CEDAM, 412 páginas.
- SUBIRATS, J.; VILANOVA, D. (ed.) (1984), El Parlamento Europeo, Barcelona, ed. Ariel, 329 páginas.

WESTLAKE, M. (1994), A modern guide to the European Parliament, Londres-Nueva York, ed. Pinter Publishers, 302 páginas.

B. Monografías

“FINANCES de la Communauté Européenne, (les) ”, (1983), R.F.F.P., 4, 1-195.

“REFORMA y ampliación de la Unión Europea: la Agenda 2000”, (1999), Información Comercial Española, 776, 1-145.

BREHON, N. J. (1997), Le budget de l'Europe, París, ed. L.G.D.J. (colección "Systèmes"), 231 páginas.

CARTOU, L. (1986), Droit Fiscal International et Européen, 2ª edición, París, ed. Dalloz, 321 páginas.

CECCHINI, P. (dir.); CATINAT, M.; JACQUEMIN, A. (col.) (1988), Europa 1992: una apuesta de futuro: informe del proyecto de investigación “el coste de la no Europa” patrocinada por la Comisión de las Comunidades Europeas, Madrid, ed. Alianza, 187 páginas.

COMISIÓN EUROPEA (1990), Las finanzas en la Comunidad Europea: el Presupuesto europeo tras la reforma de 1988, Luxemburgo, ed. O.P.O.C.E, 120 páginas.

— (1993), “Les finances publiques de la Commuanuté dans la perspective de l’UEM”, Economie européenne, 53, Luxemburgo, ed. O.P.O.C.E, 123 paginas.

— (1993), The Legal Protection of the Financial Interests of the Community: Progress and prospects since the Brussels seminar of 1989, Dublín, ed. Oak Tree, 285 páginas.

— (1995), Las finanzas públicas de la Unión Europea, Luxemburgo, ed. O.P.O.C.E, 192 páginas.

COOMBES, D. (1981), El poder financiero del Parlamento: el papel de los parlamentos europeos en las decisiones presupuestarias, Madrid, ed. I.E.F, 654 páginas.

CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL DE 1996 (1996), Informe del Grupo de Reflexión y otras referencias documentales, Bruselas, ed. Secretaría General del Consejo de la Unión Europea, 50 páginas.

DEHOUSSE, R. (1991), Fédéralisme et relations internationales: une réflexion comparative, Bruselas, ed. Bruylant, 284 páginas.

DELMAS-MARTY, M. (dir.) (1995), Quelle politique penale pour l’Europe, París, ed. Dalloz, 350 páginas.

- DRUKER, I. E. (1975), Financing the European Communities, Leiden, ed. Nijthoff, 445 páginas.
- FALCÓN Y TELLA, R. (1988), Introducción al Derecho financiero y tributario de las Comunidades Europeas, Madrid, ed. Civitas (Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense), 432 páginas.
- FERNÁNDEZ DE LANDA MONTROYA, M. J. (1996), El control interinstitucional en la Unión Europea, Vitoria/Gasteiz, ed. Ararteko, 589 páginas.
- FONSECA MORILLO, F. (1986), El Presupuesto de las Comunidades Europeas. Análisis jurídico, Madrid, ed. I.E.F, 756 páginas.
- GARCÍA VILLAREJO, A.; SALINAS SÁNCHEZ, J. (1995), Manual de Hacienda Pública, 3ª reimpresión, Madrid, ed. Tecnos, 671 páginas.
- GHEBALI (1988), “La crise du système des Nations Unies”, Notes et documentation française n° 4854, 136 páginas.
- ISAAC, G. (Dir) (1986), Les ressources financières de la Communauté européenne. Travaux de la Commission pour l'étude des Communautés Européennes (CEDECE), París, ed. Economica, 459 páginas.
- LAFERRÈRE, A. (1998), Les finances publiques, París, ed. de Fallois (colección “Références”), 247 páginas.
- MANGAS MARTÍN, A. (1980), El Comité de Representantes Permanentes de las Comunidades Europeas, Madrid, ed. Centro de Estudios Constitucionales (serie “Instituciones Políticas”), 235 páginas.
- MARTY-GAUQUIÉ, H. (1988), Le contrôle externe des finances publiques européennes, Bruselas, ed. Labor, 244 páginas.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, D. (1974), El sistema financiero de las Comunidades Europeas: génesis de una hacienda federal, Madrid, ed. I.E.F, 196 páginas.
- MARTÍNEZ GENIQUE, A. (1984), Problemas financieros de la Comunidad Económica Europea, Madrid, ed. I.E.F, 53 páginas.
- MINGASSON, J.P. (dir.) (1999), Commentaire Mégret. Le Droit de la CE et de l'Union Européenne. Les finances de l'Union Européenne, vol. 11, 2ª edición, Bruselas, ed. Universidad Libre de Bruselas, 483 páginas.
- ORSONI, G. (1983), La Cour des Comptes des Communautés Européennes, París, ed. Economica (Centre d'études et de recherches internationales et communautaires Université Aix-en-Provence), 225 páginas.
- OSTROM-MOLLER, J. (1982), Members States and Community Budget, Copenhagen, ed. Samfundsvideenskabeligt Forlag, 352 páginas.

- PADOA-SCHIOPPA, T. *et alii* (1987), Eficacia, estabilidad y equidad, una estrategia para la evolución del sistema económico de la Comunidad Europea, Madrid, ed. Alianza, 236 páginas.
- PARLAMENTO EUROPEO (1970), Le risorse proprie delle Comunità Europee e i poteri del Parlamento Europeo in materia di bilancio: raccolta di documenti, Luxemburgo, ed. Direzione Generale della documentazione parlamentare e dell'informazione, 224 páginas.
- (1973), Pour une Cour de Comptes Européenne: recueil de documents, Luxemburgo, ed. Direction Générale de la documentation parlementaire et de l'information.
- SACCHETTINI, A (1982), Commentaire Mégret. Le Droit de la CEE. Commentaire du Traité et des textes pris pour son application. Dispositions financières, vol. 11, Bruselas, ed. Universidad Libre de Bruselas, 280 páginas.
- SÁNCHEZ REVENGA, J. (1989), El Presupuesto General del Estado y aspectos básicos del Presupuesto General de las Comunidades Europeas, Barcelona, ed. Ariel, 285 páginas.
- SHACKLETON, M. (1990), Financing the European Community, Londres, ed. Pinter Publishers, 101 páginas.
- SPAHN, P. B. (1993), The Community Budget for an Economic and Monetary Union, Londres, ed. Mc Millan, 206 páginas.
- STRASSER, D. (1993a), La Hacienda de Europa: el derecho presupuestario y financiero de las Comunidades Europeas, 7ª edición, Madrid, ed. I.E.F, 490 páginas.
- SZAWLOWSKY, R. (1970), Les finances et le droit financier d'une organisation internationale intergouvernementale: examen de base de l'organisation de la Santé et certains autres organisations, París, ed. Cujas, 221 páginas.
- TERRASSE, Y. (1991), Le budget de la Communauté Européenne, París, ed. Masson (colección "Concours Droit"), 231 páginas.
- TESAURO, G. (1969), Il finanziamento delle organizzazioni internazionali, Napoli, ed. Jovene, 301 páginas.
- TULKENS, F.; VAN DEN WYNGAERT, C.; VEROUGSTRAETE, I. (dir.) (1992), La protección jurídica des intérêts financiers des Communautés Européennes, Bruxelles, ed. Bruylant (Centre d'études pour l'application du droit communautaire en matière pénale et financière), 289 páginas.
- VEGA MOCOROA, I. (coord.) (1997), Financiación y Política Presupuestaria de la Unión Europea, Valladolid, ed. Lex Nova, 255 páginas.
- VERVAELE, J. A. E. (1994a), La fraude communautaire et le Droit Pénal européen des affaires, París, ed. PUF, 436 páginas.

- WALDER, S. (1992), The budgetary procedure of the European Economic Community, Wien, ed. Boehlan, 122 páginas.
- WALLACE, H. (1982), Las finanzas de las Comunidades Europeas, Madrid, ed. I.E.F, 289 páginas.
- (1987), Budgetary Politics: the finances of the European Community, Londres, ed. Allen en Unwin, 120 páginas.

C. Artículos de revista y capítulos de libro

- “CONSÉQUENCES du passage à la deuxième étape décidé par le Conseil de la C.E.E, (les)”, (1962a), R.M.C.43, 38-39.
- “MÉMORANDUM de la Commission sur le programme d’action de la Communauté pendant la deuxième étape” (1962b), Annuaire Européen. X, 796-898.
- “AGENDA 2000: For a Stronger and Wider Union”, (1998), C.M.L.R. 35, 317-324.
- ABAD, M. (1970), “El poder financiero de las Comunidades Europeas”. En: AA.VV. Estudios de Derecho Internacional Público y Privado, (homenaje al Prof. Luis Sela Sampil), Oviedo, ed. Facultad de Derecho, pp. 449-455.
- (1977), “Derecho presupuestario de las Comunidades Europeas”, Hacienda Pública Española, 44, 79-100.
- (1984), “Conséquences budgétaires pour la Communauté et les pays candidats”. En: W. Wallace; I. Herreman (ed.) Une Communauté à douze? L’impact du nouvel élargissement sur les Communautés Européennes, Bruges, ed. Tempel, pp. 284-316.
- ABRIL ABADIN, E. (1980), “Las Comunidades europeas y las razones financieras de un crisis”, R.I.E., 7, 971-994.
- ANDRÉ, C. (1980), “Le nouvel instrument communautaire d’emprunts et les prêts (NIC)”, R.M.C., 233, 66-71.
- ANTONA, D. (1998), “Pour une meilleure utilisation des deniers du contribuable européen: la commission du contrôle budgétaire du Parlement Européen”, R.M.C.U.E., 421, 553-555.
- ARCE GÓMEZ, J. (1996), “Insuficiencias del Parlamento Europeo en el examen del Presupuesto y en el examen político de las instituciones comunitarias”, Noticias de la Unión Europea, 134, 9-18.
- ARMAND, L. (1958), “Euratom et les problèmes énergétiques de l’Europe”, Annuaire Européen, 21-35.
- AREILZA CARVAJAL, J. M.; DASTIS QUEVEDO, A. (1997), “Flexibilidad y cooperación reforzada: ¿Nuevos métodos para una Europea nueva?”, R.D.C.E., 1, 9-28.

- ARNALDO ALCUBILLA, E.; MONTEJO VELILLA, S. (1986), "El poder financiero del Parlamento Europeo", R.C.G., 9, 101-123.
- AUBERGER, B. (1980), "Quelle politique Agricole commune pour demain? Un point de vue français", R.M.C., 241, 519-527.
- BABINI, V. (1980), "Il Parlamento Europeo respinge il Bilancio delle Comunità. Cause e conseguenze", La Comunità Internazionale, 3, 508-529.
- BACHÉ J. P. (1999), "Agenda 2000: les enjeux et les résultats de la négociation sur le cadre financier pour la période 2000-2006", R.M.C., 429, 372-379.
- BACHÉ J. P.; JOURET, P. (1992), "Le budget de la Communauté après Maastricht", R.M.C., 359, 559-572.
- BANGEMANN, M. (1979), "La procédure budgétaire de 1979: l'équilibre nécessaire de la répartition des pouvoirs entre le Conseil et le Parlement", R.M.C., 226, 169-184.
- BARBARELLA, C. (1970), "Le financement des activités communautaires par des ressources propres", R.M.C., 132, 195-201.
- BARBERÁN, R. (1997), "La hacienda pública de la Unión Europea". En: J.M. Jordán Galduf (coord.), Economía de la Unión Europea, Madrid, ed. Civitas (colección Economía), pp. 81-130.
- BATTISTA GOLETTI, G. (1994), "La Corte dei Conti delle Comunità Europee e le tematiche finanziarie", R.D.E., 30, 279-289.
- BAZEX, M. (1986), "Chronique de droit financier européen (1984-1985)", R.T.D.E., 69-82.
- (1987), "Chronique de droit financier européen. Année 1986. Le contrôle de la Cour de Justice des Communautés Européennes sur les actes budgétaires", R.T.D.E., 457-466.
- BAZIADOLY, S. (1992), "Le refus de la décharge par le Parlement Européen", R.M.C., 354, 58-73.
- BIEBER R.; HAAG, M. (1994), "Le Parlement Européen. Attributions", Juris-classeurs Europe, fascicule 161-11-2, (Paris, ed. ed. Techniques), 24 páginas.
- BIENVENU, J. J. (1986), "Chronique budgétaire des Communautés Européennes (Avril 1985-Juin 1986)", R.F.F.P., 175-180.
- BLANQUET, M. (1998), "Le contrôle parlementaire européen sur la crise de la *vache folle*", R.M.C.U.E., 420, 457-470.
- BLUMANN, C. (1988), "Le pouvoir exécutif de la Commission à la lumière de l'Acte Unique Européenne", R.T.D.E., 23-59.
- (1993a), "La réforme de la PAC", R.T.D.E., 29, 247-298.

- (1993b), “Le poids de l’agriculture dans le budget européen et ses conséquences”, R.F.F.P., 52-98.
- (1996), “Le Parlement Européen et la comitologie: une implication pour la Conférence intergouvernemental de 1996”, R.T.D.E., 32, 1-21.
- BOUQUIN, J. P. (1978), “Les ressources propres des Communautés Européennes”, R.M.C., 218, 321-339.
- BOULOUIS, J. (1989), “La qualité du Parlement Européen pour agir en annulation”, R.M.C., 324, 119-124.
- BOURLANGES, J. L. (1996), “L’argent de Bruxelles”, Projects., 245, 31-47.
- BOVIS, C. (1994), “Legal aspects of the European Union’s Public Finances: The Budget and the Communities’ Own Resources System”, International Lawyer, 28, 743-760.
- BOYER, M. (1960), “Les points litigieux entre la C.E.E. et le G.A.T.T.”, R.M.C., 26, 237-248.
- BROUYSSOU, F. (1970), “Vers un budget transnational: les nouvelles règles de financement et la procédure des Communautés Européennes”, R.S.F., 1-2, 159-179.
- BRADLEY, K. St. C. (1987), “Maintaining the balance: the role of the Court of Justice in defining the institutional position of the European Parliament”, C.M.L.R., 24, 41-64.
- BUGNOT, P. (1982), “La Cour des Comptes des Communautés Européennes: premier bilan”, R.M.C., 262, 609-623.
- BYWATER, M. (1979a), “Le conflit budgétaire”, R.M.C., 225, 101-103.
- (1979b), “Le budget communautaire: une perspective britannique”, R.M.C., 230, 431-434.
- (1980), “Le problème anglais: une fin ou une continuation”, R.M.C., 238, 279-281.
- CALATRAVA ESCOBAR, M. J. (1988), “Las funciones financieras del Parlamento Europeo”, Noticias CEE, 45, 13-21.
- CALVO HORNERO, A. (1998), “Las futuras Perspectivas Financieras de la Unión Europea”. En: M. Oreja Aguirre (dir.); F. Fonseca Morillo (coord.), El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea. Análisis y comentario, volumen II, Madrid, ed. McGraw-Hill, pp. 663-686.
- CAMMARATA, A. (1995), “Guerre et paix dans les finances publiques européennes: les divergences d’interprétation des accords interinstitutionnels entre les institutions signataires”, Affari Sociali Internazionali, 23, 25-57.

- CANEDO ARRILLAGA, J. R. (1993), “Las instituciones y el Tratado de la Unión Europea”, Cuadernos Europeos de Deusto, 9, 63-86.
- CARTOU, L. (1966), “Chronique financière”, C.D.E, 124-128.
- (1979), “Les véritables pouvoirs de l’Assemblée européenne et l’élection au suffrage universel direct”, Recueil Dalloz-Sirey, de doctrine, de jurisprudence et de législation, 129-132.
- CATALANO, N. (1961), “I poteri dell’Assemblea Parlamentare Europea”, R.D.E, 31-47.
- (1979), “I poteri effettivi che i Trattati di Roma attribuiscono all’assemblea parlamentare europea”. En: Circolo Europeo, Seminario sul tema: I poteri e le competenze del Parlamento Europeo, svoltosi a Roma il 29-30 marzo 1979, Milán, ed. Giuffrè, pp. 5-40.
- CAYÓN GALIARDO, A. (1985), “El equilibrio presupuestario como límite al poder financiero de las Cortes Generales”. En: Congreso de los Diputados, Funciones financieras de las Cortes Generales, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados (Secretaría General), pp. 83-152.
- (1986a), “El recurso de anulación contra la aprobación del Presupuesto para 1986 por el Parlamento Europeo (comentario a la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 3 de julio de 1986)”, R.I.E, 703-716.
- (1986b), “Las disposiciones financieras de las Comunidades Europeas”. En: E. García de Enterría, J. D. González Campos, S. Muñoz Machado, Tratado de Derecho Comunitario Europeo (II), Madrid, ed. Civitas, pp. 731-783.
- CAZORLA PRIETO, L. M. (1987), “El procedimiento presupuestario de concertación de la Comunidad Europea”, Noticias CEE, 24, 63-72.
- CEREXHE, E. (1989), “Le financement des Communautés européennes”. En: Le Droit Européen. Les objectifs et les Institutions, Bruselas, ed. Bruylant, pp. 244-260.
- CHABOT, J. L. (1984), “Stratégies de l’intégration européenne et budget communautaire”, R.T.D.E, 1, 97-106.
- CHALTIEL, F. (1995), “Enjeux et perspectives de la Conférence Intergouvernementale de 1996”, R.M.C, 393, 625-636.
- CHEVALIER, J.P. (2000), L’accord interinstitucional du 6 Mai 1999 et les Perspectives Financières 2000-2006: de nouvelles ambitions pour l’Union Européene?, R.M.C.U.E, 441, 524-532.
- CHRISTOPHERSEN, H. (1987), “El Presupuesto de las Comunidades: su presente y sus perspectivas”, Noticias CEE, 32, 11-23.

- CHRISSOCHOU, N. (1995), "European Union and dynamics of federal consolidation: problems and prospects for a democratic future", R.E.I., 18/2-3, 279-305.
- CLERGÉRIE, J.-L. (1995), "L'improbable censure de la Commission européenne", R.D.P.Sc.Pol., 1, 201-220.
- COGET, G. (1994), "Les ressources propres", R.F.F.P., 45, 51-96.
- COK, Ch. (1989), "The Court of Auditors of the European Communities: The other European Court in Luxembourg", C.M.L.R., 26, 345-367.
- COLLAS, P. (1994), "L'Union Européenne en marche vers le régime parlementaire?", Revue Politique et Parlementaire, 970, 34-48.
- COLLIARD, A. (1958), "La procédures budgétaire des organisations internationales", R.S.F., 237-260.
- (1958), "Les principes budgétaires dans les organisations internationales", R.S.F., 437-460 y 679-697.
- CONSTANTINESCO, L.G. (1981), "Rapport général". En: R. Kovar (ed.), Les Institutions de la Communauté au seuil des années 1980. À la recherche de nouveaux équilibres (semaine de Bruges), Brujas, ed. De Tempel, pp. 20-50.
- COTAIS, Y. (1971), "Le débat britannique masque une partie des problèmes", R.M.C., 370, 628-655.
- COUZINET, J.P. (1979), "Les Communautés Européennes et l'emprunt", R.M.C., 224, 225 y 226, 55-61, 121-135, 207-218.
- COVA, C. (1979), "Nouvelles difficultés budgétaires", R.M.C., 293, 1-2.
- (1986), "Budget, la casse-tête Européenne", R.M.C., 302, 563-564.
- (1987), "De Copenhague à Bruxelles", R.M.C., 312, 635-636.
- CROS, P.; NOVEL, N. (1991), "Qu'est-ce que la stabilisation budgétaire (FEOGA-Garantie)", R.M.C.U.E., 344, 132-137.
- CUADRADO ROURA, J.R.; GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, S.; LORCA CORRÓN, A. V. (1998), "La ampliación". En: M. Oreja Aguirre (dir.); F. Fonseca Morillo (coord.), El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea. Análisis y comentario, volumen II, Madrid, ed. McGraw-Hill, pp. 687-711.
- CUBERO, P. (1986), "La cohabitation concerne-t-elle aussi les recettes?", R.M.C., 370, 477-482.
- CUBERO VERMURIE, P. J. (1986), "La disciplina presupuestaria aplicable al conjunto de los gastos comunitarios", R.I.E., 13, 105-115.
- CURRAL, J. (1988), "Le FEDER: des origines à l'AUE", C.D.E., 14, 39-102.

- DAHL, R.A. (1994), "A Democratic Dilemma: System Effectiveness *versus* Citizen Participation", Political Science Quarterly, 109, 23-34.
- DANKERT, P. (1983), "The Joint Declaration by the Community Institutions of the 30 June 1982 on the Community budgetary procedure", C.M.L.R., 701-712.
- DAUDE, B. (1962), "L'harmonisation des politiques budgétaires dans la C.E.E.", R.M.C. 47, 199-205.
- DAUSSIN, A. (1953), "Les aspects budgétaires de l'intégration économique internationale". En: AA.VV. Aspects financiers et fiscaux de l'intégration économique internationale (travaux de l'Institut International des Finances Publiques, 9^{ème} session, La Haya, ed. V. Stockum & fils, 57-88.
- DE ANGELIS, F. (1996), "La lutte contre la fraude : 1^{er} et 3^{ème} piliers de Maastricht". En: PAULY, A. (dir.), De Schengen à Maastricht: voie royale et course d'obstacle, Maastricht. Ed. Institut Européen de l'Administration Publique, pp. 97-115.
- DE BOISSIEU, C. (1998), "L'Euro et la coordination des politiques économiques", R.M.C.U.E. 419, 353-369.
- DEHOUSE, F. (1997), "Le Traité d'Amsterdam, reflet de la nouvelle Europe", C.D.E. 3-4, 265-273.
- DEHOUSSE, J. M. (1969), "Essai sur le concept de supranationalité", Chronique de Politique Etrangère, 22/2, 183-204.
- DEHOUSSE, R. (1993), "La Communauté Européenne après Maastricht: vers un nouvel équilibre institutionnel?", R.I.D.P.C. 1-21.
- (1997), "Le Traité de Amsterdam: un mélange de modestie et de complexité", Journal des Tribunaux, 5859 (8 novembre 1997), 721-730.
- DELMAS-MARTY, M. (1994), "La répression des fraudes contre le budget de la Communauté Européenne dans un contexte démocratique", Revue des Sciences Criminelles, 3, 585-592.
- DENTON, G. (1984), "Restructuring the EC Budget: implication of the Fontainebleau agreement", J.C.M.S. 23, 117-170.
- (1977), "Reflexions on fiscal Federalism in the EEC", J.C.M.S., 283-301.
- DESMOULIN, G. (1996), "La Cour des Comptes", Juris-classeur Europe, fascicule 240-3, (Paris, ed. Techniques), 23 páginas.
- DEWIT, M. ; JOURET, P. (1994), "L'élargissement et les Finances publiques de l'Union européenne", R.M.C.U.E. 380, 437-443.
- DEWOST, J. L. (1989), "Le rôle de la Commission dans le processus législatif". En: J. Schwarze (ed.), Legislation for Europe 1992, Baden, ed. Nomos, 162 páginas.

- DEWOST, J. L.; LEPOIVRE, M. (1982), “La déclaration commune du Parlement Européen, du Conseil et de la Commission relative à différentes mesures visant à assurer un meilleur déroulement de la procédure budgétaire”, R.M.C., 261, 514-525.
- DÍEZ-HOCHLEITNER, J. (1998), “La tipología de los actos comunitarios”. En: M. Oreja Aguirre (dir.); F. Fonseca Morillo (coord.), El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea. Análisis y comentario, volumen II, Madrid, ed. McGraw-Hill, pp. 578-591.
- (1998), “La comitología”. En: M. Oreja Aguirre (dir.); F. Fonseca Morillo (coord.), El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea. Análisis y comentario, volumen II, Madrid, ed. McGraw-Hill, pp. 591-601.
- DISCORS, D. (1997), “La procédure budgétaire pour 1997 et ses enjeux institutionnels”, R.M.C.U.E., 413, 682-705.
- (1998), “La procédure budgétaire pour 1998: une idylle interinstitutionnelle”, R.M.C.U.E., 423, 681-703.
- DOMINICK, M. (1982), “La procédure des décisions dans la Communauté et le nouveau règlement intérieur du Parlement Européen”, R.M.C., 248, 274-279.
- DORMOY, D. (1993), “Aspects récents de la question du financement des opérations de maintien de la paix de l’Organisation des Nations Unies”, A.F.D.I., 131-156.
- DUBOUIS, L. (1969), “Les institutions communautaires depuis la *fusion des exécutifs*” (1 Juillet 1967-31 Décembre 1968)”, R.T.D.E., 69-91.
- DRUGMAN, B.; LAURENCIN, J. P. (1998), “L’unification monétaire, opportunité ou menace pour la cohésion au sein de l’Union Européenne”, R.M.C.U.E., 419, 370-378.
- DUFF, A. (1994), “Building a Parliamentary Europe”, Government and opposition, 29, 147-165.
- DUKE, S. (1992-93), “The UN Finance Crisis: a History and Analysis”, International Relations, 127-150.
- DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, J. (1995), “Au delà de Maastricht. Le financement de la future Europe”, Revue des Affaires Européennes, 1, 95-104.
- ECHINARD, Y. (1994), “Conséquences budgétaires de la monnaie unique”. En: L. Reboud; Y. Echinard; G. Guillermin, Monnaie unique, politique budgétaire, réforme institutionnelle: la Communauté face à son avenir, Cahier du CUREI “hors serie” (Centre Universitaire de Recherche Européenne et Internationale de la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de l’Université Pierre Mendès-France), pp. 50-92.
- EHLERMANN, C. (1975), “Applying the new budgetary procedure for the first time (art. 203 of the EEC Treaty)”, C.M.L.R., 12, 325-343.

- (1982), “The financing of the Community, the distinction between financial contributions and own resources”, C.M.L.R., 19, 571-589.
- (1990), “La réalisation du Traité du Marché Unique et les institutions”, R.M.C., 334, 103-107.
- EHLERMANN, C. D.; MINCH, M. (1981), “Conflicts between Community institutions within the budgetary procedure, article 205 EEC-Treaty”, Europarecht, 23-42.
- ELORZA CAVENGT, J. (1993), “La financiación de la Unión Europea”, Europa Junta, 13, 11-20.
- EMERSON, M. (1977), “The financial Mecanism in the Budget of the European community, the hard core of British “Renegotiation” of 1974-1975”, C.M.L.R., 14, 209 y siguientes.
- ENSKOG, D. (1998), “Vienne: un sommet sans ambitions réelles”, R.M.C.U.E., 424, 8-9.
- (1999), “Censure de la commission: une première étape?”, R.M.C.U.E., 426, 149-151.
- FAIÑA MEDIN, J. A.; VÁZQUEZ TAIN, M. A. (1990), “Supranacionalidad y finanzas en la Comunidad Europea: entre el desorden y los acuerdos a corto plazo. La constitución fiscal como tema pendiente del proceso de integración”, R.I.E., 105-150.
- FALCÓN Y TELLA, R. (1985), “Modificaciones del sistema de recursos propios de las Comunidades”, Noticias CEE, 91 y siguientes.
- (1987), “La financiación de las Comunidades Europeas durante el periodo 1988-1992: propuestas de reforma del sistema de recursos propios”, Noticias CEE, 24, 21-31.
- FEDER KEIL, C.; DI VITA, G. (1989), “Du remboursement forfaitaire à la retenue du 10% par les Etats membres pour frais de collecte et de perception des ressources propres”, R.M.C., 329, 408-414.
- FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, A. (1996), “Contribuciones netas en el Presupuesto General de las Comunidades Europeas”, Información Comercial Española, 749, 131 y siguientes.
- FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, A. ; CADENAS MARÍN, A. (1990), “La reforma de los Presupuestos de la Comunidad”, Noticias CEE, 63, 125-132.
- FERNÁNDEZ-FABREGAS, F.; LENTZ J. (1991), “Le budget 1991. Le déroulement de la procédure budgétaire: ses incidences et son aboutissement”, R.M.C., 346, 293-313.
- (1992), “Le budget 1992: son cadre politique et financier, son établissement, incidents et aboutissement”, R.M.C., 360, 637-657.

- (1993a), “Le budget 1993. Le déroulement de la procédure budgétaire”, R.M.C.U.E. 370, 628-655.
 - (1993b), “Le budget 1994. Le déroulement de la procédure budgétaire: ses incidences et son aboutissement”, R.M.C.U.E. 381, 505-521.
 - (1995), “Le budget 1995. Le déroulement de la procédure budgétaire: son environnement, ses incidences et son aboutissement”, R.M.C.U.E. 388, 284-313.
- FERNÁNDEZ MARTÍN, J.M. (1989), “Legitimación activa del Parlamento Europeo a la luz del artículo 173 CEE (comentario a la sentencia del TJCE de 27 de septiembre de 1988, caso “Comitología”, as. 302/87)”, R.I.E. 16, 489-513.
- FEUER, G. (1969), “Chroniques. Parlement Européen”, R.T.D.E. 621-637.
- FISCHER, G. (1956), “Euratom”, A.F.D.I. 2, 695-710.
- FLAESCH-MOUGIN, C. (1982), “The financing of the community the distribution between Financial Contributions and own ressources”, C.M.L.R. 19, 571 y siguientes.
- (1983), “La CEE et la lutte contre les fraudes au détriment du budget communautaire”, C.D.E. 14, 393-436.
- FLORES, E. (1997), “Política presupuestaria en el marco de la Unión Europea”. En: I. Vega Mocoroa (coord.), Financiación y Política Presupuestaria de la Unión Europea, Valladolid, ed. Lex Nova, pp.75-86.
- FONSECA MORILLO, F. (1984), “Los gastos no obligatorios del Presupuesto comunitario: régimen jurídico y problemas planteados”, R.I.E. 11, 753-782.
- (1985), “El rechazo por el Parlamento Europeo del Presupuesto General de las Comunidades Europeas para 1985”, R.I.E. 14, 465-476.
 - (1987), “Las disposiciones financieras del Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas: perspectivas”, R.I.E. 16, 29-56.
 - (1997), “La interrelación entre los calendarios de la Conferencia Intergubernamental y las Perspectivas Financieras”. En: I. Vega Mocoroa (coord.), Financiación y Política Presupuestaria de la Unión Europea, Valladolid, ed. Lex Nova, pp. 207-237.
- FORTE, F. (1985), “La Comunità Europea e il bilancio”, Affari Esteri. 66, 129-157.
- FOURRE, J. (1995), “La réforme des ressources propres des Communautés européennes”, Petites Affiches, 23 (22 février 1995), 25-26.
- FUENTE SANTORCUATO, A. (1990), “Financiación del Presupuesto General de las Comunidades europeas. Sistema de recursos propios”, Noticias CEE. 63, 115-124.

- FUENTES GARCÍA, J. (1994), “Análisis de los instrumentos estructurales en la Unión Europea. Fuentes documentales y recopilación bibliográfica”, R.C.G., 32, 243-270.
- GANSHOF VAN DER MEERSCH, W. J. (1966), “L’echec de la Communauté Européenne de la défense”. En: Organisations Européennes, Bruselas, ed. Bruylant, pp. 184-195.
- GARABELLO, R. (1998), “I nuovi poteri del Parlamento Europeo nel quadro delle riforme istituzionali apportate dal Trattato di Amsterdam”, La Comunità Internazionali, 3, 271-294.
- GASPARD, M. (1998), “Elargissement, cohésion et croissance. Un scénario pour les financements européens à l’horizon 2025”, R.M.C.U.E., 422, 600-616.
- GAUTRON, S. C. ; EMERI, C. (1971), “La construction européenne et les pouvoirs des assemblées parlementaires”, R.D.P.S.P., 1, 159-179.
- GODET, R. (2000), “Le nouveau code de procédure budgétaire de l’Union Européenne”, R.T.D.E., 36, pp. 276-298.
- GOJAT, G. (1972), “Le premier budget de la Communauté à Neuf”, R.M.C., 160, 791-799.
- (1974), “Les nouveautés budgétaires en 1973”, R.M.C., 71, 4-18.
- (1974), “L’évolution du Droit budgétaire européen de 1952 à 1973”, R.S.F., 66, 40-91.
- GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, S.; CUADRADO ROURA, S. R.; LORCA CORDÓN. A.V. (1998), “La ampliación”. En: M. Oreja Aguirre (dir.); F. Fonseca Morillo (coord.), El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea. Análisis y comentario, volumen II, Madrid, ed. McGraw-Hill, pp. 687-711.
- GONZÁLEZ GÓMEZ, A. (1994), “El Presupuesto General de la Unión Europea para 1985”, Presupuesto y Gasto, 14, 273-285.
- GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, F. J. (1998), “La financiación del Presupuesto de las Comunidades Europeas: nuevas perspectivas financieras”, Boletín Asturiano sobre la Unión Europea, 76, 8-14.
- GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E. (1994), “La evolución institucional de la Unión Europea: del sistema cuatripartito previsto en los tratados originarios a un sistema institucional tripartito europeo”, R.I.E., 21, 85-115.
- GOYBET, C. (1995), La CIG 1996: un exercice à haut risque, R.M.C., 391, 489-492.
- GUILLERMIN, G. (1994), “Vers un pouvoir budgétaire communautaire?”. En: L. Reboud; Y. Echinard; G. Guillermin, Monnaie unique, politique budgétaire, réforme institutionnelle : la Communauté face à son avenir, Cahier du CUREI “hors serie” (Centre Universitaire de Recherche Européenne et

- Internationale de la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de l'Université Pierre Mendès-France), pp. 110-122.
- GUIZZI, V. (1996), "Il ruolo del Parlamento Europeo in materia de integrazione economica e monetaria", R.D.E., 1, 3-11.
- GUTIÉRREZ DEL CASTILLO, C. (1990), "Debate en el Parlamento Europeo del Presupuesto de las Comunidades Europeas para 1990", R.C.G., 21, 125-145.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C. (1999), "El Tratado de Amsterdam (1997), ¿avance o estancamiento?", Noticias de la Unión Europea, 173, 9-31.
- GUYOMARD, H.; MAHE, L. (1993), "Las réforme de la PAC, une révolution ou un grand pas dans la bonne direction", R.M.C.U.E., 366, 222-236.
- HARMEL, P. (1979), "La première extension des pouvoirs budgétaires du Parlement Européen". En: AA.VV. Mélanges F. Dehousse, vol. 2, Paris-Bruselas, Labor-Nathan, pp. 111-114.
- HERMAN, V. R. (1980), "The Powers and Functions of the Directly Elected European Parliament", Parliamentary Affairs, 79-91.
- HERMAN, V. R.; LODGE, J. (1978), "The legislative and financial powers of the European Parliament". En: The European Parliament and the European Community, Londres, The McMillan Press Ltd, pp. 13-24.
- HERZOG, R.; WELCKEL, P. (1994), "Union européenne et coordination des politiques budgétaires des Etats membres", R.F.F.P., 45, 177-193.
- HERZOG, R. (1993), "Les pouvoirs dépensiers de l'exécutif, Problèmes économiques, n° 2347 (27 octobre 1993), 5-11.
- HEYDTE, F. A. von der (1955), "El orden supranacional", R.E.D.I., 8, 77-103.
- HOUTTE, A. (1956), "La Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio: una comunità supranazionale", La Comunità Internazionale, 11, 391-409.
- IGLESIAS BUHIGUES, J. L. (1974), "La noción de supranacionalidad en las Comunidades Europeas (CECA, CEE, CEEA)", R.I.E., 1, 73-117.
- ISAAC, G.; HEN, C. H. (1981), "Les finances communautaires (2^{ème} semestre 1979-année 80)", R.T.D.E., 17, 471-498.
- ISAAC, G. (1973) "La renovation des institutions financières des Communautés Européennes depuis 1970", R.T.D.E., 9, 670-714.
- (1975a), "Les principes fondamentaux du système budgétaire des Communautés européennes", Notes et Études documentaires: la Documentation Française, n° 4184-4185 (30 avril 1985), 33-62.
- (1975b), "La renovation des institutions financières des Communautés Européennes depuis 1970", R.T.D.E., 708-746.

- (1977), “La renovation des institutions financières des Communautés Européennes depuis 1970”, R.T.D.E., 736-810.
 - (1978), “Les nouveautés du droit financier et budgétaire des Communautés en 1977”, R.T.D.E., 647-693.
 - (1981), “Les finances communautaires 1979-1980 (2^{ème} semestre 1979-année 80)”, R.T.D.E., 471-498.
 - (1984b), “Le problème de la contribution budgétaire du Royaume Uni, de l'accord du 30 mai 1980 au Conseil Européen de Stuttgart”, R.T.D.E., 20, 107-122.
 - (1985), “Les principes fondamentaux su système budgétaire des Communautés européennes”, Notes et Études documentaires: la Documentation Française, 4184-4185 (30 avril 1985), 33-62.
 - (1986), “L'insertion du Parlement Européen dans le système juridictionnel des Communautés Européennes”, A.F.D.I., 32, 794-809.
 - (1992b), “Le Parlement Européen et la mise en place des ressources propres”. En: Parlement Européen, 40^{ème} anniversaire, la Communauté Européenne à travers son histoire (1952-1992), Luxemburgo, European Parliament, pp. 29-31.
 - (1992c), “La pratique des inscriptions négatives dans le budget des Communautés Européennes”, Perspectives du Droit International et Européen, (Recueil d'Etudes à la mémoire de G. Appollis), Paris, ed. Pédone, pp. 229-233.
 - (1994a), “L'encadrement à moyen terme des finances publiques communautaires. L'accord institutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire. Bilan et avenir”, R.F.F.P., 45, 9-49.
 - (1994b), “L'équilibre budgétaire lors de l'exécution général de la Commuanuté Européenne et de la clôture de ses comptes”. En: L. Tallineau, L'équilibre budgétaire, Paris, ed. Economica, pp. 183-198.
- JACQUÉ, J. P. (1973), “Chroniques. Parlement Européen (1 Mars 1971-31 Décembre 1972)”, R.T.D.E., 438-462.
- (1974), “Chroniques. Parlement Européen (1 Janvier 1973-31 Mai 1974)”, R.T.D.E., 728-766.
 - (1976), “Chroniques. Parlement Européen (1 Janvier 1974-31 Mai 1974)”, R.T.D.E., 82-112.
 - (1981a), “La procédure budgétaire, une “arme” pour le Parlement Européen”. En: R. Kovar (ed.), Les Institutions de la Communauté au seuil

- des années 1980. À la recherche de nouveaux équilibres (semaine de Bruges), Brujas, ed. De Tempel, pp. 229-262.
- (1981b), “Chronique. Parlement Européen, (Juillet 1979-Décembre 1980)”, R.T.D.E., 499-526.
- (1982), “Chroniques. Parlement Européen (Janvier 1981-Juillet 1982)”, R.T.D.E., 649-688.
- (1983), “Conquêtes et revendications: l’évolution des pouvoirs législatifs et budgétaires du Parlement Européen depuis 1979”, R.E.I., 55-182.
- (1984), “L’évolution du triangle institutionnel communautaire depuis l’élection du Parlement Européen au suffrage universel direct”. En: AA.VV. Études de Droit des Communautés Européennes, Mélanges offerts à P.-H. Teitgen, Paris, ed. Pédone, pp. 183-208.
- (1989), “Chroniques. Parlement Européen”, R.T.D.E., 225-243.
- JACQUÉ, J. P.; CUBAYNES, B. (1968), “Chroniques. Parlement Européen (30 Juin 1966-1 Juin 1967)”, R.T.D.E., 763-794.
- (1970), “Chroniques. Parlement Européen (1 Janvier 1969-1 Juillet 1969)”, R.T.D.E., 86-119.
- JACQUÉ, J. P.; KNAUB, G. (1970), “Parlement Européen (1 Août 1969-1 Août 1970)”, R.T.D.E., 674-69.
- (1971), “Chroniques. Parlement Européen (1 Août 1970-28 Février 1971)”, R.T.D.E., 674-702.
- JANER, J.D. (1999), “Consideraciones en torno a los efectos de la codecisión en el ámbito de la delegación de potestades de ejecución a la Comisión”, R.D.C.E., 5, 141-165.
- JOURET, P. (1993), “Les Conclusions d’Edimbourg sur le paquet "Delors II", R.M.C.U.E., 368, 391-404.
- JOURET, P.; BACHÉ, J. P. (1992), “Le budget après Maastricht”, R.M.C., 359, 559-572.
- JOUVE, E. (1995), “Le financement des organisations internationales et ses implications politiques”, R.F.F.P., 52, 37-47.
- KAPTEYN, P. J. G. (1972), “The European Parliament, the Budget and legislation in the Community”, C.M.L.R., 9, 386-410.
- KHERAD, R. (1995), “Financement des organisations internationales: aspects historiques, l’exemple de la SDN”, R.F.F.P., 52, 7-21.
- KOK, C. (1989), “The Court of Auditors of the European Communities”, C.M.L.R., 25, 345-367.

- KOLTE, L. (1988), "The Community budget: new principles for finance, expenditure planning and budget discipline", C.L.M.R., 25, 487-501.
- KORTENBERG, H. (1998), "Comitologie: le retour", R.T.D.E., 34, 317-327.
- KUNDOCH, H. C. (1979), "L'élection du Parlement Européen par suffrage universel direct". En: AA.VV., Mélanges F. Dehousse, vol. 2, Paris-Bruselas, ed. Labor-Nathan, pp. 115-126.
- LAMASSOURE, A. (1995), "Objectifs, Principes et contraintes d'une politique pénale de la Communauté Economique Européenne dans le domaine de la protection juridique de ses intérêts financiers". En: M. Delmas-Marty (Dir), Quelle politique penale pour l'Europe, Paris, ed. Dalloz, pp. 13-19.
- LAVILLA RUBIRA, J.J. (1987), "La posición del Parlamento Europeo en el seno de la estructura institucional comunitaria", Noticias CEE, 26, 11-30.
- LELONG, P. (1989), "La Cour des Comptes des Communautés Européennes", Europe en formation (Les Cahiers du Fédéralisme), 274, 35-44.
- LENAERTS, K. (1991), "Some reflexions on the Separation of Powers in the European Community", C.M.L.R., 28, 11-35.
- LENTZ, J. (1996), "Le budget 1996. Le déroulement de la procédure budgétaire: son environnement, ses incidences et son aboutissement", R.M.C.U.E., 401, 585-616.
- LEYGUES, J. C. (1980), "La Commission de contrôle des Communautés Européennes", R.M.C., 172, 59-67.
- (1980), "Les emprunts communautaires", R.M.C., 181, 4-9.
- (1994), "Evaluation des politiques internes communautaires et de leurs dépenses", R.F.F.P., 45, 97-164.
- LEVY, R. (1990), "That obscure object of desire budgetary control in the EC", Public Administration, 68, 191-206.
- LIER, Van H. (1986), "Les avances intergouvernementales au soutien des ressources propres. Un bilan", R.M.C., 294, 71-79.
- (1986), "L'autorité budgétaire devant les juges, l'affaire 34/86", R.M.C., 301, 513-526.
- LIGUORI, R. (1966), "Organizzazioni regionali, Comunità Economica Europea", Comunità Internazionale, 285-291.
- (1971), "Risorse proprie delle Comunità Europee e poteri del Parlamento Europeo", La Comunità Internazionale, 36, 35-41.
- LIPSIUS, J. (1995), La Conférence Intergouvernementale de 1996, R.T.D.E., 31, 175-206.

- LO GIUDICE, C. (1992), “I limiti del “Delors 2”, Europaforum, 3, 53-57.
- LÓPEZ ESCUDERO, M. (1998), “Articulación jurídica de la Unión Monetaria en su fase definitiva”, R.D.C.E., 4, 389-427.
- MAILLET, P. (1986), “En lisant les documents communautaires, les difficultés budgétaires en sont pas terminées”, R.M.C., 300, 445-448.
- (1988), “En lisant les documents. Le rapport Padoa-Schioppa: efficacité, stabilité et équité”, R.M.C., 313, 3-16.
- (1999), “Agenda 2000: le financement de l’Union européenne. Lecture du document de la Commission intitulé: “*sur le fonctionnement du système des ressources propres*”, R.M.C.U.E., 426, 152-157.
- MANGAS MARTÍN, A. (1988), “El Acta Unica Europea y las modalidades de ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión”, R.I.E., 789-806.
- (1992), “El Tratado de la Unión Europea: análisis de su estructura”, Gaceta Jurídica de la C.E., 114, D-17, 13-62.
- (1993), “Aspectos jurídico-institucionales de la realización de la Unión Europea”. En: AA.VV. El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial, Madrid, ed. Civitas, pp. 161-210.
- (1998a), “La reforma institucional en el Tratado de Amsterdam”, R.D.C.E., 7-117.
- (1998b), “El Tratado de Amsterdam: aspectos generales del pilar comunitario”, Gaceta Jurídica de la C.E., serie D, 29, 7-70.
- (1998c), “La cooperación reforzada en el Tratado de Amsterdam”, Comunidad Europea Aranzadi, n° 10, 27-38.
- MANSCHOLT, S. L. (1959), “La politique agricole commune de la C.E.E.”, Annuaire Européen, VII, 54-74.
- MARGUE, T. L. (1995), “Les enjeux et les perspectives agricoles du futur élargissement de l’Union Européenne d’Europe central et orientale”, Revue du Marche Unique Européen, 159-170.
- MARIÑO MENÉNDEZ, F. (1980), “El sistema de cooperación política en Europa”, R.I.E., 7, 607-632.
- MÁRQUEZ JURADO, J. M. (1994), “El Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas: una nueva institución de la Unión Europea”, Comunidad Europea Aranzadi, 21, 35-52.
- MARTÍN ARRIBAS, J. J. (1995), “Panorama competencial del Parlamento de la Unión Europea”, Noticias CEE, 123, 9-21.

- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (1998), “La flexibilidad del Tratado de Amsterdam: especial referencia a la noción cooperación reforzada”, R.D.C.E., 3, 205-232.
- MARTÍN QUERALT, J.; LOZANO SERRANO, C.; CASADO OLLERO, G.; TEJERIZO LÓPEZ, J. M. (1998), “El Derecho Financiero: concepto y contenido”. En: Curso de Derecho Financiero y Tributario, 9ª edición, Madrid, ed. Tecnos, pp. 27-49.
- (1998), “El Presupuesto: concepto y función. Principios presupuestarios”. En: Curso de Derecho Financiero y Tributario, 9ª edición, Madrid, ed. Tecnos, pp. 748-771.
- MARTÍNEZ LAFUENTE, A. (1985), “Perspectivas actuales de la bifurcación del principio de legalidad financiera”. En: Congreso de los Diputados, Funciones financieras de las Cortes Generales, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados (Secretaría General), pp. 483-526.
- MARTÍNEZ GUTIERREZ, E. (1997), “La Comitologie en question: analyse des problèmes et esquisse d’une solution”. En: AA.VV. La Unión Europea en los albores del nuevo siglo. Liber amicorum Jacqueline Lastenouse-Bury, Madrid, ed. Euroius jurídica, pp. 435-444.
- MASCLET, C. (1983), “Le Parlement européen devant ses juges”, R.M.C., 271, 518-532.
- MAYOUX, J. (1962), “L’établissement de la Politique Agricole Commune”, R.M.C., 43, 7-19.
- MEDINA, M. (1993), “El papel del Parlamento Europeo en el proceso de creación del Derecho”. En: AA.VV. Hacia un nuevo orden internacional. Estudios en homenaje al profesor M. Díez de Velasco, Madrid, ed. Tecnos, pp. 1067-1080.
- MÉGRET, J. (1964), “Principes du régime applicable à l’agriculture dans le marché commun”, R.M.C., 70, 267-290.
- (1965), “La fusion des exécutifs”, A.F.D.I., 11, 692-709.
- MENNENS, E. (1995), “La fraude aux intérêts financiers de la Communauté”. En: M. Delmas-Marty (Dir), Quelle politique penale pour l’Europe, París, ed. Dalloz, pp. 121-161.
- MEYRING, B. (1997), “Intergovernmentalism and Supranationality: two Stereotypes for a Complex Reality”, E.L.R., 3, 221-247.
- MICHAUD, M. (1990), “La participation du Parlement Européen au contentieux communautaire: indice de sa position constitutionnelle”, Les cahiers de Droit, 31, 191-225.
- MILAS, R. (1988), “Le budget communautaire sous l’analyse systématique (I, II et III)”, R.M.C., 317, 318 et 319, 287-296, 347-356, 407-413.

- MISSIR DI LUSIGNANO, A. (1996), “La protection des intérêts financiers de la Communauté”, Journal des tribunaux, (Droit Européen), 28, 73-78.
- MONACO, R. (1972), “La Comunità supranazionale nell’ordinamento internazionale”. En: AA.VV. Scritti di Diritto Europeo, Milán, ed. Guiffrè, pp. 47-75.
- (1988), “El Parlamento Europeo en el marco institucional de la Comunidad Europea”, R.I.E. 15, 715-735.
- MONAR, J. (1994), “Interinstitutional agreements: the phenomenon and its new dynamics after Maastricht”, C.M.L.R. 31, 693-719.
- MORAVCSIK, A. (1995), “Liberal Intergovernmentalism and Integration: a rejoinder”, J.C.M.S. 33, 611-628.
- MORING, P. B. (1982), “Financial Autonomy For The European Community: An Intergrationist Approach To International Legal Personality”, Vanderbilt Journal of Transnational Law, 15, 309-345.
- MOSCONI, F. (1994), “Il Trattato di Maastricht, una costituzione per l’Europa?” En: S. Beretta (Dir), L’Europa dopo Maastricht. Problemi e prospettive, Milán, ed. Giuffrè (colección “Quaderni della rivista *Il politico*” de la Facoltà di Scienze Politiche dell’Università di Pavia), pp. 3-19.
- NAVARRO BATISTA, N. (1998), “La lucha contra el fraude tras el Tratado de Amsterdam: un proceso inacabado”, R.D.C.E. 4, 429-472.
- NICKEL, D. (1984), “Le projet de Traité instituant l’Union Européenne élaboré par le Parlement Européen”, C.D.E. 19, 511-542.
- NICOLAS, J. (1981), “Le Parlement européen et le processus législatif de la Communauté”, R.M.C. 251, 491-503.
- NICOLL, W.; LENTZ J. (1989), “Le budget 1989: son cadre financier et réglementaire et son établissement”, R.M.C. 326, 208-223.
- (1990), “Le budget 1990, le déroulement de la procédure budgétaire et son aboutissement”, R.M.C. 336, 269-282.
- (1991), “Le Budget 1991”, R.M.C. 346, 293-313.
- NICOLL, W. (1985), “From rejection to Repudiation: EC Budgetary Affairs in 1985”, J.C.M.S. 23, 31-49.
- (1986), “La procédure de concertation entre le Parlement et le Conseil”, R.M.C. 293, 11-15.
- (1986), “La procédure Luns/Westerterp pour l’information du Parlement Européen”, R.M.C. 300, 475-476.

- (1987-88), “EEC budgetary strains and constraints”, International Affairs, 64, 27-42.
 - (1988b), “L'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire”, R.M.C., 319, 373-379.
 - (1988c), “The Long March of the EC's 1988 budget”, J.M.C.S., 27, 161-169.
- NOEL, E. (1992), “Reflections on the Maastricht Treaty”, Government and Opposition, 27, 148-157.
- OLESTI RAYO, A. (1993), “El ámbito material de la participación del Parlamento Europeo en la elaboración del Derecho Derivado de la Comunidad Europea”, Gaceta Jurídica de la C.E., D-20, 91-145.
- OLIVIER, H. (1989), “Perspectives et contrôle de légalité des comptes dans la Communauté Européenne”, R.D.I.D.C., 3, 209-229.
- OLMI, G. (1970), “Les Décisions du 21 avril 1970 pour le financement de la politique agricole commune”, R.M.C., 132, 202-215.
- (1971), “Les ressources propres aux Communautés Européennes”, C.D.E., 7, 379-427.
- ORSONI, G. (1992), “Communautés Européennes. Eléments de transparence budgétaire”, R.F.F.P., 40, 131-149.
- (1995), “Les problèmes posés par le financement des organisations internationales par les Etats”, R.F.F.P., 52, 23-33.
- OSTROM-MOLLER, J. (1982), “Les principes de la Communauté. La politique agricole commune et la solidarité financière entre états membres: une opinion danois”, R.M.C., 282, 590-596.
- (1985), “Le financement de l'intégration européenne des Communautés européennes et le projet de l'Union Européenne”. En: M. Bieber, J. P. Jacqué, Weiler, L'Europe du demain, Luxemburgo, ed. O.P.O.C.E (Perspectives européennes), p. 77-108.
- ORVILLE, H.; NAJMAN, D. (1994), “A New System to Finance the United Nations”, Security Dialogue, 25, 135-144.
- O'TOOLE, R. H. (1989), “La Commission et l'exercice du pouvoir législatif: les rapports avec le Parlement Européen”. En: J. V. Louis ; D. Waelbroeck (1989), La Commission au coeur du système institutionnel des Communautés Européennes, Bruselas, Ed. Universidad Libre de Bruselas (colección dirigida por el Institut d'Etudes Européennes), pp. 31-47.
- PARISIS, A. (1979) “La Cour des Comptes et le Contrôle budgétaire et financier”. En: AA.VV., Mélanges F. Dehousse, vol. 2, Paris-Bruselas, ed. Labor-Nathan, pp. 147-154.

- PASETTI BOMBARDELLA, F. (1986), “La controversia fra il Consiglio e il Parlamento Europeo sul bilancio generale 1986”, R.D.E., 26, 207-216.
- (1978), “Reconnaissance et contrôle judiciaire des actes du Parlement Européen”. R.T.D.E., 14, 581-594.
- (1987), “Le Parlement face au Conseil”, R.D.E., 27, p.67-102.
- (1991), “Le pouvoir décisionnel et l'évolution institutionnel de la Communauté Européenne”, R.D.E., 30/2, 311-325.
- PAULIN, B. (1985), “La maîtrise de la croissance budgétaire des Communautés européennes”, A.F.D.I., 31, 823-836.
- (1986), “Les pouvoirs du Parlement Européen en matière de ressources propres des Communautés Européennes”. En: G. Isaac (Dir) (1986), Les ressources financières de la Communauté européenne. Travaux de la Commission pour l'étude des Communautés Européennes (CEDECE), Paris, Economica, pp. 119-122.
- PELÁEZ MARÓN, J. M. (2000), “Distribución de competencias entre las Comunidades Europeas y los Estados miembros”. En: Lecciones de instituciones jurídicas de la Unión Europea, Madrid, ed. Tecnos, pp. 44-70.
- PELEGRINI GIRON, J. (1987), “Presupuesto comunitario para 1987. Historia de una crisis. La posición española”, Noticias C.E.E., 24, 81-87.
- PELLET, A. (1976), “Budget et programmes des Nations Unies”, A.F.D.I., 243-282.
- PÉREZ JIMÉNEZ, P. J. (1985), “Las funciones financieras de las Cortes en el Derecho Parlamentario español”. En: Congreso de los Diputados, Funciones financieras de las Cortes Generales, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados (Secretaría General), pp. 1-82.
- PERRON, A. (1983), “Le Droit budgétaire des Communautés Européennes”, R.F.F.P., 77-98.
- (1994), “L'équilibre budgétaire, règle de la Communauté Européenne, lors de l'établissement de son budget général”. En: L. Tallineau, L'équilibre budgétaire, Paris, ed. Economica, 169-179.
- PESCATORE, P. (1972), “La structure d'ensemble ou la supranationalité”. En: Le droit de l'intégration, émergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés Européennes, Leiden, ed. A W. Sijthoff (colección “Droit International”), pp. 48-54.
- (1974), “Les exigences de la démocratie et la légitimité de la Communauté Européenne”, C.D.E., 5, 499-514.
- (1978a), “L'exécutif communautaire: justification du quadripartitisme institué par les Traités de Paris et de Rome”, C.D.E., 14, 387-406.

- (1978b), “Reconnaissance et contrôle judiciaire des actes du Parlement Européen”, R.T.D.E., 14, 581-594.
- (1984), “L'évolution du triangle institutionnel communautaire depuis l'élection du Parlement Européen au suffrage universel direct”. En: AA.VV. Études de Droit des Communautés Européennes, Mélanges offerts à P.-H. Teitgen, Paris, ed. Pédone, pp. 183-208.
- PICARD, J. P. (1977), “Les pouvoirs du Parlement Européen”, Pouvoirs, 2, 37-52.
- PIPKORN, J. (1981), “Implications of the absence of the Community Budget at the beginning of a financial year”, C.M.L.R., 18, 141-167.
- PIRIS, J. C. (1994), “Après Maastricht, les institutions communautaires sont-elles plus efficaces, plus démocratiques et plus transparentes?”, R.T.D.E., 1-35.
- PKORN, J. (1981), “Legal implications of the absence of the Community Budget et the beginning of a financial year”, C.M.L.R., 18, 141 y siguientes.
- P.-L., B. (1973), “Le *dernier mot* en matière budgétaire dans les Communautés Européennes”, R.M.C., 169, 401-404.
- POCAR, F. (1981), “I poteri di bilancio del Parlamento Europeo tra le istituzioni comunitarie, aspetti giuridico-istituzionali”, R.D.E., 21, 41-52.
- RÉGNIER-HELDMAIER, C. (1994), “La distinction DO-DNO. Instrument de lutte pour le pouvoir budgétaire”, R.M.C.U.E., 375, 94-102.
- REICH, C. (1990), “Le Parlement Européen dans la Communauté Européenne”, R.M.C., 340, 587-590
- (1994), “La mise en oeuvre du Traité sur l'Union Européenne par les accords interinstitutionnels”, R.M.C.U.E., 375, 81-85.
- REUTER, P. (1952), “Le Plan Schuman”, R.C.A.D.I., 81, 519-629.
- (1953), La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, Paris, ed. Pichon, pp. 3-8.
- (1967), “Competencias y órganos de las Comunidades”. En: Organizaciones europeas, Barcelona, ed. Bosch, pp. 200-203.
- (1968), “La guerra de Corea y sus consecuencia. La Comunidad Europea de Defensa”. En: Organizaciones Europeas, Barcelona, ed. Bosch, pp. 42-43.
- REY, V. (1993), “La dimension financière des relations extérieures de la Communauté Européenne”, R.M.C., 368, 420-426.
- RIDEAU, J. (1971), “Aspects juridiques de l'intégration économique en Europe: les Communautés Européennes”. En: J. Rideau (coord.) Les aspects juridiques de l'intégration économique, Colloque 1971 de l'Académie de Droit International de La Haye (23-25 VII), Leiden, ed. Sijthoff, pp. 187-278.

- RIEBEN, H. (1956), “De la cartellisation des industries lourdes européennes à la CECA”, R.E.C.A.D.I., 90, 117-171.
- ROBLES CARRILLO, M. (1995), “La financiación de la PESC”, R.I.E., 101-146.
- RODRIGUES, S. (1999), “Quelques réflexions juridiques à propos de la démission de la Commission Européenne. De la responsabilité des institutions communautaires comme “manifestation ultime de la démocratie”?”, R.M.C.U.E., 430, 472-483.
- ROGRÍGUEZ CARRIÓN, A. (1993), “El Parlamento Europeo tras la reforma del Tratado de la Unión Europea”. En: J. A. Pelaez Marón, Cuestiones actuales de Derecho Comunitario Europeo, II, Cuadernos de Derecho Internacional nº 5, Actas de las jornadas de Derecho Comunitario Europeo celebradas en Córdoba del 2 a 6 de marzo de 1992, pp. 203-234.
- RUFÍAN LIZANA, D. M. (1987), “El procedimiento de aprobación del Presupuesto de la Comunidad Europea. Las relaciones entre el Consejo y el Parlamento”, Noticias CEE, 24, 89-94.
- SACCHETTINI, A. (1977), “Un nouvel organe des Communautés Européennes. La Cour des Comptes”, R.M.C., 209, 344-360.
- SAÍNZ DE BUJANDA, F. (1962), “Organización política y Derecho Financiero”. En: Hacienda y Derecho I, Madrid, ed. I.E.F, pp. 119-463.
- SALINAS SÁNCHEZ, J. (1997), “Coordinación de la política económica en la Unión Europea”. En: I. Vega Mocochoa (coord.), Financiación y Política Presupuestaria de la Unión Europea, Valladolid, ed. Lex Nova, pp. 49-69.
- SCHERMERS, H. G. (1980), “Financing”. En: International Institutional Law, Alphen aan den Rijn, ed. Sijthoff and Noordhoff, pp. 452-554.
- SCHMITT, V. (1988), “Dix ans de travaux de la Cour des Comptes Européenne, essai de typologie”, R.M.C., 317, 282-286.
- SERRE, F. (1971), “La Communauté économique européenne et la crise de 1965”, R.F.S.P., 2, 402-420.
- SHERLOCK, A; HARDING, C. (1991), “Controlling Fraud within the European Communities”, E.L.R., 16, 20-36.
- SIDJANSKI, D. (1962), “Le processus d’intégration dans les Communautés Européennes”, Annuaire Européen, X, 69-98.
- SILVA DE LA PUERTA, R. (1991), “La legitimación activa del Parlamento Europeo en un recurso de anulación”, R.I.E., 18, 177-197.
- SILVESTRO, M. (1995), “Modifications des procédures législatives à la suite du Traité sur l’Union européenne et renforcement des procédures de contrôle politique et administratif”, R.M.C.U.E., 386, 169-173.

- SLIM, A. (1993), “L’aide de la CEE aux PECO”, Courrier des Pays de l’Est, 278 (avril), 3-24.
- STOFFEL VALLOTTON, N. (1998), “Tribunal de Cuentas: su consolidación estatutaria”. En: M. Oreja Aguirre (dir.); F. Fonseca Morillo (coord.), El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea. Análisis y comentario, volumen II, Madrid, ed. McGraw-Hill, pp. 522-529.
- STRASSER, D. (1975), “Exécution des budgets des Communautés Européennes. Les pouvoirs de la Commission et leurs limites (I)”, R.M.C., 185, 235-242.
- (1975), “Exécution des budgets des Communautés Européennes. Les modes d’exécution des budgets (II)”, R.M.C., 187, 319-329.
- (1975), “La nouvelle procédure budgétaire des Communautés européennes et son application à l’établissement du budget pour l’exercice 1975”, R.M.C., 182, 74-87.
- (1976), “Le budget 1976. Bilan d’une procédure. Perspectives pour une nouvelle procédure. Perspectives pour une nouvelle année”, R.M.C., 192, 10-19.
- (1976), “Histoire budgétaire des Communautés Européennes expliqués en chiffres. Histoire budgétaire de la C.E.C.A. (1^{ère} partie)”, R.M.C., 202, 551-561.
- (1977a), “Histoire budgétaire des Communautés Européennes expliqués en chiffres. Histoire budgétaire de C.E.E. et de la C.E.E.A. (2^{ème} partie)”, R.M.C., 203, 44-59.
- (1977b), “Histoire budgétaire des Communautés Européennes expliqués en chiffres. Mythes et réalités des finances communautaires (3^{ème} partie)”, R.M.C., 204, 97-104.
- (1977c), “Le budget 1977. Bilan d’une procédure. Perspectives pour une nouvelle procédure. Perspectives pour une nouvelle année”, R.M.C., 205, 128-137.
- (1978), “Le budget 1978. Bilan d’une procédure. Innovations juridiques et perspectives pour une nouvelle procédure”, R.M.C., 213, 13-29.
- (1979), “Le budget 1979. Bilan d’une procédure. Difficultés politiques et juridiques: perspectives pour une nouvelle année”, R.M.C., 227, 240-269.
- (1980), “Budget 1980. Son environnement politique et financier. Rejet et établissement. Première expérience de douzièmes provisoires”, R.M.C., 238, 358-397.
- (1981a), “La décharge: nouveau pouvoir du Parlement Européen, son application aux exercices 1977 et 1978”, R.M.C., 245, 109-129.

- (1981b), “Le budget 1981. Son environnement politique et financier. La deuxième crise budgétaire. Les résultats de la procédure. Les perspectives pour une année nouvelle”, R.M.C., 248 et 252, 279-311 et 561-605.
 - (1982), “Budget 1982. Son environnement politique et financier. Résultats de la procédure budgétaire. Les perspectives pour une année nouvelle”, R.M.C., 258, 306-367.
 - (1983a), “La décharge donnée par le Parlement Européen pour les exercices 1979 y 1980”, R.M.C., 265, 124-167.
 - (1983b), “Le Budget de 1983. Son environnement politique et financier, le dialogue, les deux procédures budgétaires. Nées perspectives pour une année nouvelle”, R.M.C., 268, 307-373.
 - (1984), “Le budget de 1984, son environnement politique et financier, son établissement et son évolution, l'épuisement des ressources propres”, R.M.C., 279, 322-382.
 - (1985), “Qu'est-ce que la discipline budgétaire?”, R.M.C.U.E., 285, 132.
 - (1985), “Le budget 1985, son environnement politique et financier d'un régime de douzièmes provisoires, (11^{ème} chronique annuelle)”, R.M.C., 289, 372-444.
 - (1985), “L'exercice par le Parlement Européen de son pouvoir de décharge pour les exercices budgétaires 1981, 1982 et 1983 des Communautés Européennes”, R.M.C., 292, 611-644.
 - (1986), “Les politiques et les actions, financées par la Communauté Européenne”. En: G. Isaac (dir.) Les ressources financières de la Communauté Européenne, Travaux de la Commission pour l'étude des Communautés Européennes (CEDECE), Paris, Economica, pp. 5-59.
 - (1987), “Un budget au service des politiques communautaires”. En: AA.VV. Europe: rêve-aventure-réalité, Bruselas, ed. Elsevier, pp. 175-180.
 - (1994), “Les dispositions financières du Traité de Maastricht”, R.F.F.P., 45, 197-205.
- STUBBE, M. (1984), “De quelques conditions économiques de l'intégration budgétaire dans la Communauté Européenne”, R.M.C., 280, 416-419.
- TANGERMANN, S. (1995), “Eastward Enlargement of the EU: will Agricultural Policy be an Obstacle?”, Intereconomics, 30, 277-280.
- TARQUINIO, O. (1981), “I poteri di bilancio e la posizione del Parlamento Europeo tra le istituzioni comunitarie aspetti economico finanziario”, R.D.E., 53-60.
- TIMMANN, H. J. (1989), “La procédure budgétaire pour l'exercice 1989 et la première application de l'accord interinstitutionnel”, R.M.C., 326, 235-242.

- TONELLI, M. (1982), “Le juste retour: loi communautaire (I, II, III et IV)”, R.M.C., 247, 248, 250, 251, 257 et 260, 220-224; 312-318, 413-420, 477-490, 227-238 et 442-459.
- UDINA, M. (1979), “Le attribuzioni delle istituzioni comunitarie in materia di bilancio”, R.D.E., 19/3, 335-346.
- VACCHIA, J. P. (1992), “Le contrôle des dépenses communautaires dans les Etats membres et le principe de subsidiarité”, Revue Française des Administrations Publiques, 63, 447-457.
- VAN DEN ABEELE, M. (1982), “The mandate of 30 may 1980, budget financing and revitalization of the Community: an unfinished journey”, C.M.L.R., 501-519.
- VEGA MOCOROA, I. (1997), “La financiación de la Unión Europea: análisis de resultados y principales retos”. En: Financiación y Política Presupuestaria de la Unión Europea, Valladolid, ed. Lex Nova, pp. 149- 183.
- VERGES, J. (1965), “Le financement de la politique agricole commune et ses perspectives”, R.T.D.E., 181-197.
- (1967), “Nouveaux développements du financement de la politique agricole commune”, R.T.D.E., 1, 30-61.
- (coord.) (1969), L'élaboration du système de financement de la politique agricole commune, Bruselas, ed. Presse Universitaire de Bruselas, pp. 297-321.
- (1972), “Les pouvoirs financiers du Parlement Européen”, C.D.E., 8, 3-42.
- (1983), “Le financement des Communautés Européennes”, R.F.F.P., 9-34.
- VERHOEVEN, J. (1980), “El Parlamento Europeo y la elección por sufragio universal directo”, Integración Latinoamericana, 48, 20-38.
- VERSCHRAEGEN, M. (1989), “1988-1989: naissance et premiers pas d'une nouvelle mécanique budgétaire”, R.M.C., 326, 224-234.
- VERVAELE, J. A. E. (1994b), “Fraudes communautaires et sauvegarde du Droit Communautaire: vers un Droit Pénal Européen des affaires?”, Déviante et Société, 18, 201-209.
- VIGNES, D. (1956), “Compétence financière de l'Assemblée”. En: La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, un exemple de'administration économique internationale, Paris, ed. L.G.D.J, pp. 35-36.
- (1997), “Amsterdam, la énième révision des Traités européens”, Studia Diplomatica, 6, 5-35.
- WESSELS, W. (1994), “Razionanzing Maastricht, the search for an optimal strategy of the new Europe”, International Affairs, 70/3, 445-457.

- WOOLDDRIGDE, F; SASSELLA, M. (1976), "Some Recent Legal Provisions Increasing the Budgetary Powers of the European Parliament, and Establishing a European Court of Auditors", Legal Issues of The European Integration, 13-52.
- XXX, (1962), "Les aspects financiers de la Politique Agricole Commune", R.M.C., 52, 422-430.
- ZANGL, P. (1989), "The interinstitutional Agreement on Budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure", C.M.L.R., 675-685.
- (1993), "The Financing of the Community after the Edimbourg European Council", C.M.L.R., 30, 111 y siguientes.
- (1997), "Política presupuestaria europea: situación y perspectivas". En: I. Vega Mocoeroa (coord.) Financiación y Política Presupuestaria de la Unión Europea, Valladolid, ed. Lex Nova, pp. 21-45.
- ZARAGOZA RAMEAU, J. A. (1987), "La crisis interna de la autoridad presupuestaria: 1987 sin Presupuesto", Noticias CEE, 24, 95 y siguientes.

D. Documentos de divulgación restringida

- AA.VV. (1987), The future financing of the EC budget, (EPU Conference -Florence 16-17 october 1987, sumary abstracts of the debates and abstracts of selected interventions, Working paper 355), Florencia, ed. European University Institute, 80 páginas.
- BROUWER, H. J. *et alii* (1995), Union Européenne: un "New Deal" budgétaire est-il nécessaire?, Bruselas, ed. Philip Morris Institute for Public Policy Research, (discussion papers n° 7, juin 1995), 88 páginas.
- BRENTON, P.; GROS, D. (1993), The budgetary implications of the EC enlargement, Bruselas, ed. Centre for European Policy Studies, Working Documents n° 78, 41 páginas.
- COWIE, H. (ed.) (1997), Towards fiscal federalism: Delors II Budgetary proposal 1992-1997, a federal trustconference reports, Londres, ed. Federal Trust for Education and Research, 75 páginas.
- FLORES, E.; ZANGL, P. (1991), La structure financière de la Communauté face aux défis présents et futurs, Florencia, ed. European University Institute, 39 páginas.
- FRANKLIN, M. (1992), "The EC budget: realism, redistribution and radical reform", discussion paper n° 42, Londres, ed. Royal Institute of International Affairs, 27 páginas.
- LUDLOW, P. (dir.), LUDLOW, P. (dir.) (1995), Preparing for 1996 and the Larger European Union. Principles and priorities, Special report n° 6, Bruselas, ed. Center for European Policy Studies, 125 páginas.

SPAVENTA, L.; KOOPMANS, L.; SALMON, P.; SPAHN, P.B.; SMITH, S. (col.) (1986), The future of Community Finance, CEPS papers n° 30, Bruselas, ed. Centre for European Policy Studies, 58 páginas.

II. FUENTES DOCUMENTALES

A. Normativa y actos de las instituciones comunitarias

1. *Derecho Comunitario Originario*

Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, firmado en París el 18 de abril de 1951, B.O.E. n° 1, de 1 de enero de 1986, pp. 358-375.

Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, firmado en Roma el 25 de marzo de 1957 de la Comunidad Económica Europea, B.O.E. n° 1, de 1 de enero de 1986, pp. 388-433.

Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, firmado en Roma el 25 de marzo de 1957, B.O.E. n° 1, de 1 de enero de 1986, pp. 451-477.

Convenio sobre determinadas instituciones comunes, hecho en Roma el 25 de marzo de 1957 a las Comunidades, B.O.E. n° 1, de 1 de enero de 1986, pp. 483-485.

Protocolo del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea de 17 de abril de 1957 anejo al Tratado de la Comunidad Económica Europea, B.O.E. n° 1, de 1 de enero de 1986, pp. 487-489.

Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas, hecho en Bruselas el 8 de abril de 1965, J.O.C.E. L 152, 13 de julio de 1967 y B.O.E. n° 1, de 1 de enero de 1986, pp. 485-490.

Protocolo sobre privilegios e inmunidades de las Comunidades Europeas, hecho en Bruselas el 8 de abril de 1965, J.O.C.E. L 152, 13 de julio de 1967 y B.O.E. n° 1, de 1 de enero de 1986, pp. 491-493.

Decisión (CEE, Euratom) 70/243 del Consejo de 21 de abril de 1970 relativa a la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de la Comunidad, J.O.C.E. L 94, del 28.4.70, p. 19 o B.O.E. n° 1, de 1 de enero de 1986, pp. 494-496.

Tratado que se modifican determinadas disposiciones presupuestarias de los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y el Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas, firmado el 22 de abril de 1970 en Luxemburgo y resoluciones y declaraciones anejas, J.O.C.E. L 2, 2 janvier 1971 y B.O.E. n° 1, de 1 de enero de 1986, pp. 496-501.

Documentos relativos a la adhesión a las Comunidades Europeas del Reino de Dinamarca, del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte 22 de

enero de 1972, J.O.C.E. L 73m de 27 de marzo de 1972 y B.O.E. n° 1, de 1 de enero de 1986, pp. 517-627.

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, de 22 de julio de 1975, firmada en Bruselas y declaraciones anejas, J.O.C.E. L 359, de 31 de diciembre de 1977 y B.O.E. n° 1, de 1 de enero de 1986, pp. 503-511.

Acta relativa a la elección de los representantes en la Asamblea por sufragio universal directo, aneja a la Decisión del Consejo 76/787, de 20 de septiembre de 1976, J.O.C.E. L 326, 25 noviembre 1976, page 32 y B.O.E. n° 1, de 1 de enero de 1986, pp. 512-515.

Documentos relativos a la adhesión a las Comunidades Europeas de la República Helénica, de 28 de mayo de 1979, y declaraciones anejas, J.O.C.E. L 291, de 19 de noviembre de 1979 y B.O.E. n° 1, de 1 de enero de 1986, pp. 626-738.

Decisión (CEE, Euratom) 85/257 del Consejo, de 7 de mayo de 1985, sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas, J.O.C.E. L 128, de 14 de mayo de 1985, pp. 15-17.

Acta relativa a la adhesión a las Comunidades Europeas del Reino de España y de la República Portuguesa, de 12 de junio de 1985, J.O.C.E. L 302, de 15 de noviembre de 1985 y B.O.E. n° 1, de 1 de enero de 1986, pp. 3-739. Autorizada su firma al Gobierno español por la Ley Orgánica 10/1985, de 2 de agosto (B.O.E. n° 189, de 8 de agosto de 1985).

Acta Unica Europea, hecha en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 y en La Haya el 28 de febrero de 1986, D.O.C.E. L 169, de 29 de junio de 1987 y B.O.E. n° 158, de 3 de julio de 1987, pp. 20172 y siguientes. Autorizada su firma al Gobierno español por Ley Orgánica 4/1986, de 26 de noviembre (B.O.E. n° 288, de 2 de diciembre de 1986).

Decisión (CEE, Euratom) 88/376 del Consejo, de 24 de junio de 1988, relativa al sistema de recursos propios de la Comunidad ¹²⁰⁹, D.O.C.E. L 185, de 15 de julio de 1988, pp. 24-28.

Tratado de la Unión Europea firmado, en Maastricht el 7 de febrero de 1992, D.O.C.E. L 224, de 31 de agosto de 1992, (B.O.E. de 13 de enero de 1994, pp. 858 y siguientes; rectificado en el B.O.E. n° 12, de 14 de enero de 1994; en el B.O.E. n° 138, de 10 de junio de 1994, suplemento y; en el B.O.E. n° 93, de 18 de abril e 1997). Autorizada su firma al Gobierno español por la Ley Orgánica 10/1992, de 28 de diciembre de 1992 (B.O.E. n° 312, de 29 de diciembre de 1992, pp. 44246 y siguientes).

¹²⁰⁹ Esta Decisión ha sido completada por el Reglamento (CE, Euratom) 1150/2000 del Consejo, de 22 de mayo del 2000, D.O.C.E. L 130, p. 1.

Documentos de adhesión a la Unión Europea de Noruega, Austria, Finlandia y Suecia a la Unión Europea, de 24 de junio de 1994, D.O.C.E. L 241, de 29 de agosto de 1994 y B.O.E. n° 313, 31 de diciembre de 1994, pp. 39510 y siguientes y B.O.E. de 26 de enero de 1995; rectificadas en el B.O.E. n° 22, de 26 de enero de 1998). Autorizada su firma al Gobierno español por la Ley Orgánica 20/1994, de 29 de diciembre (B.O.E. n° 1, de 1 de enero de 1996).

Decisión (CE, Euratom) 94/728 del Consejo, de 31 de octubre de 1994, sobre el sistema de recursos propios de la Comunidad Europea ¹²¹⁰, D.O.C.E. L 293, de 12 de noviembre de 1994, p. 9-13.

Tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, de 2 de octubre de 1997, publicado en el B.O.E. n° 109, de 7 de mayo de 1999, pp. 17146-17202 y rectificado en el B.O.E. n° 188, de 7 de agosto de 1999, pp. 29318 y siguientes. Una versión consolidada no oficial fue publicada en el D.O.C.E. C 340, de 10 de noviembre de 1997. La firma del Tratado de Amsterdam fue autorizada al Gobierno español por la Ley Orgánica n°9/1998, de 16 de diciembre (B.O.E. n° 301, de 17 de diciembre de 1998).

Decisión (CE) 2000/597 del Consejo de 29 de septiembre del 2000, sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas, D.O.C.E. L 253, de 7 de octubre del 2000, pp. 42-46.

2. Derecho Comunitario Derivado

a) Reglamentos

Réglement n° 19 portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des céréales, J.O.C.E. 30, 20 avril 1962, pp. 933-943.

Réglement n° 20 portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de porc, J.O.C.E. 30, 20 avril 1962, pp. 945-952.

Réglement n° 21 portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des oeufs, J.O.C.E. 30, 20 avril 1962, pp. 953-959.

¹²¹⁰ Esta Decisión será sustituida por la Decisión (CE) 2000/597 del Consejo de 29 de septiembre del 2000, publicada en el D.O.C.E. L 253, de 7 de octubre del 2000, pp. 42-46. Previsiblemente, esta decisión entrará en vigor de forma general a partir del 1 de enero del 2002, a excepción de los apartados 3 y 4 de su artículo 2 que lo harán antes, a partir del 1 de enero del 2001. Estos apartados aluden, de un lado, al porcentaje que la retención que los Estados miembros pueden establecer en la recaudación de los recursos propios tradicionales que aumenta hasta el 25% de las cantidades recaudadas, y de otro lado, al tipo máximo de referencia para el ingreso IVA.

- Réglement n° 22 portant établissemnt graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de volaille, J.O.C.E. 30, 20 avril 1962, pp. 959-988.
- Reglamento n° 23 por el que se establece gradualmente una organización común de mercado en el sector de las frutas y las hortalizas, J.O.C.E. 30, 20 avril 1962, pp. 965-988.
- Réglement n° 24 portant établissemnt graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur du marché viti-vinicole, J.O.C.E. 30, 20 avril 1962, p. 989.
- Reglamento n° 25 de financiación de la política agrícola común, J.O.C.E. 30, 20 avril 1962, pp. 991-993.
- Reglamento (CEE, Euratom, CECA) 260/68 del Consejo, de 29 de febrero de 1968, por el que se fijan las condiciones y el procedimiento de aplicación del Impuesto establecido en beneficio de las Comunidades Europeas. J.O.C.E. L 56, 4 mars 1968, pp. 8-10.
- Reglamento (CEE, Euratom, CECA) 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970 sobre la financiación de la política agrícola común, J.O.C.E. L 94, 28 avril 1970, p. 7.
- Reglamento (CEE, Euratom, CECA) 2891/77 del Consejo, de 19 de diciembre de 1970, que conduce a la aplicación de la decisión relativa a la sustitución de las contribuciones de los Estados Miembros con los recursos propios a la Comisión, J.O.C.E. L 336, 27 décembre 1977, pp. 1-7.
- Reglamento (CEE, Euratom, CECA) 2892/77 del Consejo, de 19 de diciembre de 1977, relativa a la aplicación de los recursos provenientes del IVA de la Decisión del 21 de abril de 1970, J.O.C.E. L 100, 13 avril 1978, p. 21.
- Reglamento financiero de 21 de diciembre de 1977 aplicable al Presupuesto General de las Comunidades Europeas ¹²¹¹, J.O.C.E. L 356, 31 décembre 1977, pp. 1-30.

¹²¹¹ Este Reglamento está pendiente ser modificado completamente después de que así se haya solicitado tras la presentación del segundo informe de expertos independientes de septiembre de 1999. Hasta la fecha, el actual Reglamento Financiero de 1977 ha sido en todo caso en numerosas ocasiones por: el Reglamento (CECA, CEE, Euratom) 1252/79, J.O.C.E. L 160, 28 juin 1979; el Reglamento (CECA, CEE, Euratom) 1176/80, J.O.C.E. L 345, 20 décembre 1980; el Reglamento (CECA, CEE, Euratom) 2049/88, D.O.C.E. L 185, de 15 de julio de 1988; el Reglamento (CECA, CEE, Euratom) 610/90, D.O.C.E. L 70, de 16 de marzo de 1990; Reglamento (CECA, CEE, Euratom) 1923/94, D.O.C.E. L 198, de 30 de julio de 1994; el Reglamento (CECA, CEE, Euratom) 2730/94, D.O.C.E. L 293, de 12 de noviembre de 1994; el Reglamento (CECA, CEE, Euratom) 2333/95, D.O.C.E. L 240, de 7 de octubre de 1995; el Reglamento (CECA, CEE, Euratom) 2334/95, D.O.C.E. L 240, de 7 de octubre de 1995; el Reglamento (CECA, CEE, Euratom) 2335/95, D.O.C.E. L 240, de 7 de octubre de 1995; el Reglamento (CE) 2444/97 del Consejo de 22 de septiembre de 1997 (D.O.C.E. L 340, de 11 de diciembre de 1997, pp. 1-2); el Reglamento (CE) 2548/98 del Consejo de 23 de noviembre de 1998 (D.O.C.E. L 320, de 28 de noviembre 1998, pp. 1-5); el Reglamento (CE) 2779/98 del Consejo de 17 de diciembre de 1998 (D.O.C.E. L 347, de 23 de diciembre de 1998, pp. 3-4) y; el Reglamento (CE) 2673/99 del Consejo de 13 de diciembre de 1999 (D.O.C.E. L 326, de 18 de diciembre de 1999, pp. 1-2).

- Réglement (CEE, Euratom) 3308/80 du Conseil, du 16 décembre 1980, relatif au remplacement de l'unité de compte européenne par l'Ecu dans les actes communautaires, J.O.C.E. L 345, 20 décembre 1980, p. 1.
- Reglamento (CECA, CEE, Euratom) 2048/88 del Consejo, del 24 de junio de 1988, por el que se modifica el Reglamento 729/70 sobre financiación de la política agrícola común, D.O.C.E. L 185, de 15 de julio de 1988, pp. 1-2.
- Reglamento (CEE) 2052/88 del Consejo, de 24 de junio de 1988, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia así como a la coordinación entre sí de intervenciones con los del Banco Europeo de Inversiones y con los demás instrumentos financieros existentes, D.O.C.E. L 185, de 15 de julio de 1988, pp. 9-20.
- Reglamento (CEE, Euratom) 1552/89 del Consejo, de 29 de mayo de 1989, por el que se aplica la Decisión (CEE, Euratom) 88/376 del Consejo relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades ¹²¹², D.O.C.E. L 155, de 7 de junio de 1989, pp. 1-8.
- Reglamento (CEE, Euratom) 1553/89 del Consejo, de 29 de mayo de 1989, relativo al régimen uniforme definitivo de recaudación de los recursos propios procedentes del Impuesto sobre el Valor Añadido ¹²¹³, D.O.C.E. L 155, de 7 de junio de 1989, pp. 9-13.
- Reglamento (Euratom, CECA CE) 3418/93 de la Comisión, de 9 de diciembre de 1993, sobre normas de desarrollo de disposiciones del Reglamento Financiero de 21 diciembre de 1977 ¹²¹⁴, D.O.C.E. L 315, de 16 de diciembre de 1993, pp. 1-24.
- Reglamento (CE) 1164/94 del Consejo, de 16 de mayo de 1994, por el que se crea el Fondo de Cohesión, D.O.C.E. L 130, de 25 de mayo de 1994, pp. 1-3.
- Reglamento (CE, Euratom) 2728/94 del Consejo, de 31 de octubre de 1994, por el que se crea un fondo de garantía a las acciones exteriores ¹²¹⁵, D.O.C.E. L 293, de 12 de noviembre de 1994, pp. 1-4.

¹²¹² Este Reglamento ha sido modificado por el Reglamento (CE, Euratom) 3464/93 de 10 de diciembre de 1993 (D.O.C.E. L 317, de 18 de diciembre de 1993, pp. 1-2), por el Reglamento 2729/94/(Euratom, CE) de 31 de octubre de 1994 (D.O.C.E. L 293, de 12 de noviembre de 1994, pp. 5-6) y por el Reglamento (CE, Euratom) 1355/96 de 8 de julio de 1996 (D.O.C.E. L 175, de 13 de julio de 1996, pp. 3-6).

¹²¹³ Este Reglamento ha sido modificado por el Reglamento (CE, Euratom) 1026/1999 de 10 de mayo de 1999 (D.O.C.E. L 126, de 20 de mayo de 1999, pp. 1-3).

¹²¹⁴ Esta Decisión ha sido modificado por la Decisión (CE, Euratom) 97/594 de 30 de julio de 1997 (D.O.C.E. L 239, de 30 de agosto de 1997, pp. 54-55); por la Decisión (CE, Euratom) 98/539 de 7 de septiembre de 1998 (D.O.C.E. L 252, de 12 de septiembre de 1998, p. 67) y; por la Decisión (Euratom, CECA, CE) 537/1999 (D.O.C.E. L 206, de 5 de agosto de 1999, p. 24).

¹²¹⁵ Este Reglamento ha sido modificado por el Reglamento 1149/1999 de 25 de mayo de 1999 del Consejo (D.O.C.E. L 139, de 2 de junio de 1999, pp. 1-2).

- Reglamento (CE, Euratom) 2729/94 del Consejo, de 31 de octubre de 1994 por el que se aplica la Decisión (CEE, Euratom) 88/376 del Consejo relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades, D.O.C.E. L 293, de 12 de noviembre de 1994, pp. 5-6.
- Reglamento (CE, Euratom) 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, D.O.C.E. L 312, de 23 de diciembre de 1995, pp. 1-4.
- Reglamento (CE, Euratom) 2185/96 del Consejo, de 11 de noviembre de 1996, relativo los controles y verificaciones *in situ* que realiza la Comisión para la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas contra los fraudes y las irregularidades, D.O.C.E. L 292, de 15 de noviembre de 1996, pp. 2-5.
- Reglamento (CE) 1103/97 del Consejo, de 17 de junio de 1997, sobre determinadas disposiciones relativas a la introducción del euro, D.O.C.E. L 162, de 19 de junio de 1997, pp. 1-3.
- Reglamento (CE) 974/98 del Consejo, de 3 de mayo de 1998, sobre la introducción al euro, D.O.C.E. L 139, de 11 de mayo de 1998, pp. 1-5.
- Reglamento (CE, Euratom) 1026/1999 del Consejo, de 10 de mayo de 1999, por el que se determinan los poderes y obligaciones de los agentes acreditados por la Comisión para el ejercicio de los controles sobre los recursos propios de las Comunidades, D.O.C.E. L 126, de 20 de mayo de 1999, pp. 1-3.
- Reglamento (CE) 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 1999, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), D.O.C.E. L 136, de 31 de mayo de 1999, pp. 1-7.
- Reglamento (Euratom) n° 1074/1999 del Consejo, de 25 de mayo de 1999, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), D.O.C.E. L 136, de 31 de mayo de 1999, pp. 8-14.
- Reglamento (CE) 1266/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, relativo a la coordinación de la ayuda a los países candidatos en el marco de la estrategia de preadhesión y por el que se modifica el Reglamento (CEE) 3906/89, D.O.C.E. L 161, de 26 de junio de 1999, pp. 68-72.
- Reglamento (CE) 1267/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se crea un instrumento de política estructural de preadhesión, D.O.C.E. L 161, de 26 de junio de 1999, pp. 73-85.
- Reglamento (CE) 1268/1999 del Consejo, de 21 de junio 1999, relativo a la ayuda comunitaria para la aplicación de medidas de preadhesión en los sectores de la agricultura y el desarrollo rural de los países candidatos de Europa Central y Oriental durante el período de preadhesión, D.O.C.E. L 161, de 26 de junio de 1999, pp. 87-93.

b) Directivas

Directiva (CEE) 77/388 del Consejo, de 17 de mayo de 1977, en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios, J.O.C.E. L 145, 13 juin 1977, pp. 1-40.

Directiva (CEE, Euratom) 89/130 del Consejo de 13 de febrero de relativa a la armonización del establecimiento del producto nacional bruto a precios de mercado, J.O.C.E. L 49, 21 février 1989, pp. 58-68.

c) Decisiones

Decisión general (CECA) 2/52 del Consejo, de 23 de diciembre de 1952, por la que se fijan las condiciones de la base imponible y de la percepción de las exacciones CECA, J.O.C.E. 30 décembre 1952, pp. 3-4.

Decisión general (CECA) 3/52 del Consejo, de 23 de diciembre de 1952, relativa al importe y a las modalidades de aplicación de las exacciones, J.O.C.E. 30 décembre 1952, pp. 4-6.

Decisión (CECA, CEE, Euratom) 70/244 del Consejo, de 21 de abril de 1970, relativa a las previsiones financieras plurianuales, J.O.C.E. L 94, 28 avril 1970, p. 23.

Decisión (CEE) 87/373 del Consejo, de 13 de julio de 1987, por la que se establecen las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, D.O.C.E. L 197, de 18 de julio de 1987, pp. 33-35.

Decisión (CEE) 88/377 del Consejo, de 24 de junio de 1988, que concierne a la disciplina del Presupuesto, D.O.C.E. L 185, de 15 de julio de 1988, pp. 29-31.

Decisión (CEE, CECA, Euratom) 89/494 del Parlamento Europeo, de 13 de abril de 1989, por la que se aprueba la gestión de la Comisión en la ejecución del Presupuesto de las Comunidades Europeas para el ejercicio 1987 en lo que respecta a las secciones I.- Parlamento, II.- Consejo, III.- Comisión, IV.- Tribunal de Justicia, V.- Tribunal de Cuentas, D.O.C.E. L 247, de 23 de agosto de 1989, pp. 1-7.

Decisión (CEE, CECA, Euratom) 90/354 del Parlamento Europeo, de 3 de abril de 1990, por la que se aprueba la gestión de la Comisión en la ejecución del Presupuesto de las Comunidades Europeas para el ejercicio 1988 en lo que respecta a las secciones I.- Parlamento, II.- Consejo, III.- Comisión, IV.- Tribunal de Justicia, V.- Tribunal de Cuentas, D.O.C.E. L 174, de 7 de julio de 1990, pp. 42-51.

Decisión (CEE, CECA, Euratom) 91/289 del Parlamento Europeo, de 16 de abril de 1991, por la que se aprueba la gestión de la Comisión en la ejecución del Presupuesto General de las Comunidades Europeas para el ejercicio 1989 en lo que respecta a las secciones I.- Parlamento, II.- Consejo, III.- Comisión,

IV.- Tribunal de Justicia, V.- Tribunal de Cuentas, D.O.C.E. L 146, de 11 de junio de 1991, pp. 24-31.

Decisión común (CECA, CE, Euratom) 94/114 del Consejo, de 7 de febrero de 1994 por la que se aprueba la Decisión del Parlamento Europeo sobre el estatuto del Defensor del Pueblo y las condiciones generales del ejercicio de sus funciones, D.O.C.E. L 54, de 25 de febrero de 1994, p. 25.

Decisión (CE) 94/140 de la Comisión, de 23 de febrero de 1994, relativa a la creación de un Comité Consultivo para la coordinación de la lucha contra el fraude, D.O.C.E. L 61, de 4 de marzo de 1994, pp. 27-28.

Decisión (CE, CECA, Euratom) 94/262 del Parlamento Europeo, de 9 de marzo de 1994 sobre el Estatuto del Defensor del pueblo y sobre las condiciones generales del ejercicio de sus funciones, aprobada por la Decisión del Consejo de 7 de febrero de 1994, (publicado en el D.O.C.E. L 54, de 25 de febrero de 1994), D.O.C.E. L 113, de 4 de mayo de 1994, p. 15.

Decisión del Consejo (CE) 94/729 del Consejo, 31 de octubre de 1994, relativa a la disciplina presupuestaria ¹²¹⁶, D.O.C.E. L 293, de 12 de noviembre de 1994, pp. 14-18.

Decisión del Consejo de la Unión Europea, de 1 de enero de 1995, de adaptación de los instrumentos de adhesión, (tras la negativa de Noruega a la adhesión), de 1 de enero de 1995, D.O.C.E. L 1, de 1 de enero de 1995, pp. 1-219.

Decisión (CE, Euratom) 97/178 de la Comisión, de 10 de febrero de 1997, sobre el establecimiento de una metodología para el paso del Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC 2ª edición) al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Comunidad (SEC 95), D.O.C.E. L 75, de 15 de marzo de 1997, pp. 44-75.

Decisión del Consejo, de 20 de julio de 1998, por la que se designan los auditores externos del Banco Central Europeo, D.O.C.E. L 216, de 4 de agosto de 1998, p. 7.

Decisión (CE) 1999/70 del Consejo, de 25 de enero de 1999, relativa a los auditores externos de los Bancos Centrales nacionales, D.O.C.E. L 22, de 29 de enero de 1999, p. 69.

Decisión (CE, CECA, Euratom) 1999/352 de la Comisión, de 28 de abril de 1999, por la que se crea la Oficina Europea de abril de 1999, D.O.C.E. L 136, de 31 de mayo de 1999, pp. 20-22.

Decisión (CE, Euratom) 1999/394 del Consejo, de 25 de mayo de 1999, relativa a las condiciones y las modalidades de las investigaciones internas en materia de

¹²¹⁶ Esta Decisión será sustituida a partir en general a partir del 2002 por el Reglamento (CE) 2040/2000 de 26 de septiembre del 2000 sobre disciplina presupuestaria que fue adoptado el 26 de septiembre del 2000 (D.O.C.E. L 244, de 29 de septiembre del 2000, pp. 27-32).

lucha contra el fraude, la corrupción y toda actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses de las Comunidades, D.O.C.E. L 149, de 16 de junio de 1999, pp. 36-38.

Decisión (CE, CECA, Euratom) 1999/396 de la Comisión, de 2 de junio de 1999, relativa a las condiciones y las modalidades de las investigaciones internas en materia de lucha contra el fraude, la corrupción y toda actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses de las Comunidades, D.O.C.E. L 149, de 16 de junio de 1999, pp. 57-59.

Decisión 1999/468 del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, D.O.C.E. L 184, de 17 de julio de 1999, pp. 23-26.

Decisión del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión de 19 de julio de 1999, relativa al nombramiento de los miembros del Comité de vigilancia de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), D.O.C.E. C 220, de 31 de julio de 1999, p. 1-2.

Decisión del Parlamento Europeo, de 16 de diciembre de 1999, de recurrir al instrumento flexibilidad para financiar la reconstrucción de Kosovo, D.O.C.E. C 41, de 14 de febrero del 2000, pp. 1-3.

Reglamento (CE) 2040/2000 de 26 de septiembre del 2000, sobre disciplina presupuestaria que fue adoptado el 26 de septiembre del 2000, D.O.C.E. L 244, de 29 de septiembre del 2000, pp. 27-32.

d) Dictámenes

Dictamen del Tribunal de Cuentas n° 4/97 sobre la propuesta de Reglamento (Euratom, CECA, CE) del Consejo por la que se modifica el Reglamento Financiero de 21 de diciembre de 1977 aplicable al Presupuesto General de las Comunidades Europeas (98/C 57/01), D.O.C.E. L 57, de 23 de febrero de 1998.

Dictamen del Tribunal de Cuentas n° 9/99 sobre una propuesta de Reglamento (CE) del Consejo relativo a la disciplina presupuestaria, D.O.C.E. C 334, de 23 de noviembre de 1999, pp. 1-3.

e) Otros actos

i. Resoluciones del Parlamento Europeo

Résolution de l'Assemblée Parlementaire du 20 mars 1958, J.O.C.E. C 1, 20 avril 1958, p. 6.

Résolution de l'Assemblée Parlementaire du 30 mars 1962, J.O.C.E. C 31, 26 avril 1962, p. 1045.

- Résolution du Parlement Européen, du 9 avril 1981, sur les ressources propres (adoptée sur la base du rapport SPINELLI), J.O.C.E. C 101, 4 mai 1981, pp. 75-80.
- Résolution du Parlement Européen, du 10 avril 1981, sur le dialogue interinstitutionnel relatif à certaines questions budgétaires, J.O.C.E. C 101, 4 mai 1981, pp. 107-108.
- Résolution du Parlement Européen, du 17 juin 1981, sur la restructuration des politiques économiques et monétaires en rapport avec la décision du Conseil di 30 mai 1980, J.O.C.E. C 101, 4 mai 1981, pp. 50-54.
- Résolution du Parlement Européen, du 17 juin 1981, sur l'avenir du budget des Communautés Européennes (adoptée sur la base du rapport PFENNING), J.O.C.E. C 172, 13 juillet 1981, pp. 54-62.
- Résolution du Parlement Européen, du 9 juillet 1981, à travers de laquelle se constitue une Commission pour les affaires institutionnelles, J.O.C.E. C 234, 14 septembre 1981, pp. 48-49.
- Résolution du Parlement Européen, du 8 juillet 1982, sur la déclaration commune du Parlement, du Conseil et de la Commission des Communautés Européennes relativa à différents mesures visant à assurer un meilleur déroulement de la procédure budgétaire, J.O.C.E. C 238, 13 septembre 1982, pp. 64-67.
- Résolution du Parlement Européen, du 14 février 1984 relative au projet du Traité de l'Union Européenne (adoptée sur la base du rapport SPINELLI), J.O.C.E. C 77, 19 mars 1984, pp. 33-62.
- Résolution du Parlement Européen, du 10 avril 1984, adoptée conformément aux dispositions de l'article 85 du Règlement Financier informant la Commission des motifs pour lesquels l'octroi de la décharge pour l'exécution du budget des Communautés Européennes pour l'exercice 1982 a du être différé, (adoptée sur la base du BOSEUP), J.O.C.E. C 127, 14 mai 1984, pp. 36-39.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de marzo de 1986 sobre la situación presupuestaria de la Comunidad, D.O.C.E. C 120, de 20 de mayo de 1986, pp. 92-93.
- Résolution du Parlement Européen, du 7 avril 1987, adoptée conformément à l'article 85 du Règlement Financier visant à informer la Commission des motifs pour lesquels la décharge ne peut actuellement pas lui être donnée pour l'exécution du budget de l'exercice 1985 (adoptée sur la base du HOFF), J.O.C.E. C 125, 11 mai 1987, pp. 45 y siguientes.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 22 de noviembre de 1990, sobre el refuerzo de las competencias del Parlamento Europeo en materia de control presupuestario, en cuadro de la estrategia del Parlamento para la Unión Europea (adoptado sobre la base del Informe GOEDMAKERS), D.O.C.E. C 324, de 24 de diciembre de 1990, pp. 241-243.

- Resolución del Parlamento Europeo, de 22 de noviembre de 1990, sobre las Conferencias Intergubernamentales en el contexto de la estrategia del Parlamento Europeo con vistas a la Unión Europea, D.O.C.E. C 324, de 24 de diciembre de 1990, pp. 219-238.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 22 de noviembre de 1990, sobre la financiación futura de la Unión Europea, D.O.C.E. C 324, de 24 de diciembre de 1990, pp. 243-246.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de octubre de 1991, sobre la ampliación de las competencias del Parlamento Europeo en materia de control presupuestario, en cuadro de la estrategia del Parlamento para la Unión Europea (adoptada sobre la base del Informe GOEDMAKERS), D.O.C.E. C 305, de 25 de noviembre de 1991, pp. 103-105.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de octubre de 1991, sobre la protección jurídica de los intereses financieros de la Comunidad Europea (adoptada sobre la base del Informe THEATO), D.O.C.E. C 305, de 24 de octubre de 1991, pp. 106-108.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de junio de 1992, sobre la comunicación de la Comisión “Del Acta Única al Post-Maastricht: los medios de nuestras ambiciones”, D.O.C.E. C 176, de 13 de julio de 1992, pp. 74-82.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de julio de 1992, sobre las consecuencias presupuestarias y financieras del futuro de la CECA, D.O.C.E. C 241, de 21 de septiembre de 1992, pp. 181-184.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 29 de octubre de 1992, sobre el Proyecto de Presupuesto General de 1993 (secciones I, II, IV y V), D.O.C.E. C 305, de 23 de noviembre de 1992, pp. 141-144.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de noviembre de 1992, sobre el procedimiento consultivo para el nombramiento de los miembros del Tribunal de Cuentas, D.O.C.E. C 337, de 21 de diciembre de 1992, pp. 51-52.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de enero de 1993, sobre el procedimiento de cooperación, D.O.C.E. C 42, de 20 de enero de 1993, p. 134-135.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 29 de octubre de 1992, sobre el Proyecto de Presupuesto para el ejercicio 1993 (secciones I, II, IV y V), D.O.C.E. C 305, de 23 de noviembre de 1992, p. 142.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 27 de octubre de 1993, sobre la adopción de un Acuerdo interinstitucional sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario para el periodo 1993-1999, D.O.C.E. C 315, de 22 de noviembre de 1993, pp. 104-112.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de diciembre de 1993, sobre los problemas de la comitología vinculados con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, D.O.C.E. C 20, de 24 de enero de 1994, pp. 176-178.

- Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de marzo de 1994 sobre las relaciones entre los órganos de control de Presupuesto comunitario, D.O.C.E. C 91, de 28 de marzo de 1994, pp. 331-333.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de marzo de 1994, sobre las orientaciones relativas al Presupuesto de 1995 (sección III), D.O.C.E. C 114, de 25 de abril de 1994, pp. 31-34.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de marzo de 1994, sobre las orientaciones relativas al Presupuesto de 1995 (secciones I, II, IV, V y VI), D.O.C.E. C 114, de 25 de abril de 1994, pp. 34 y siguientes.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de mayo de 1994, sobre el futuro del Tratado CECA: consecuencias presupuestarias y financieras, D.O.C.E. C 128, de 9 de mayo de 1996, pp. 368 y siguientes.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de octubre de 1994, sobre la financiación de la PESC, D.O.C.E. C 323, de 21 de noviembre de 1994, pp. 72-75.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 27 de octubre de 1994, sobre el Proyecto de Presupuesto General de la Unión Europea para el ejercicio 1995 (sección III), D.O.C.E. C 323, de 21 de noviembre de 1994, pp. 125-138.
- Resolución, de 12 de diciembre de 1994, sobre la propuesta de reglamento relativo a la protección de los intereses financieros de la Comunidad y la propuesta de acto del Consejo de la Unión Europea por el que se celebra el convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades, D.O.C.E. C 18, de 23 de enero de 1995, pp. 1-17.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de abril de 1995, sobre las orientaciones relativas al procedimiento presupuestario 1996 (sección III), D.O.C.E. C 109, de 1 de mayo de 1995, pp. 46-49.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de abril de 1995, sobre las orientaciones relativas al procedimiento presupuestario 1996 (secciones I, II, IV, V y VI), D.O.C.E. C 109, de 1 de mayo de 1995, pp. 49-50.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de mayo de 1995, sobre el funcionamiento del Tratado U.E. en la perspectiva de la Conferencia Intergubernamental de 1996. D.O.C.E. C 151, de 16 de junio de 1996, p. 56 y siguientes.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de julio de 1995, sobre la consignación del Fondo Europeo de Desarrollo en el Presupuesto de la Unión, D.O.C.E. C 249, de 25 de octubre de 1995, pp. 68.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de diciembre de 1995, sobre la comunicación de la Comisión a la autoridad presupuestaria sobre las bases jurídicas y los importes máximos, D.O.C.E. C 17, de 22 de enero de 1996, pp. 27-29.

- Resoluciones y decisiones adoptadas por el Parlamento Europeo el 13 de marzo de 1995, referidas al Convenio sobre la protección e los intereses financieros, D.O.C.E. C 89, de 10 de abril de 1995, pp. 1-15.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de enero de 1996, sobre el Proyecto de Presupuesto de la Unión Europea para el ejercicio financiero 1995, tras la presentación de la carta rectificativa presentada por la Comisión el 11 de enero de 1996, D.O.C.E. C 32, de 5 de febrero de 1996, pp. 79-80.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de marzo de 1996, sobre las orientaciones relativas al procedimiento presupuestario 1997 (sección III), D.O.C.E. C 117, de 24 de abril de 1996, pp. 64-170.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de julio de 1996, sobre el procedimiento *ad hoc* para el Presupuesto 1997, previsto por el anexo II del informe de 29 de octubre de 1993 sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario, D.O.C.E. C 261, de 9 de septiembre de 1996, pp. 139-145.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de marzo de 1997, sobre las orientaciones relativas al procedimiento presupuestario 1998 (sección III), D.O.C.E. C 115, de 14 de abril de 1997, pp. 178-183.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de marzo de 1997, sobre las orientaciones relativas al procedimiento presupuestario 1998 (secciones I, II, IV, V y VI), D.O.C.E. C 115, de 14 de abril de 1997, pp. 183-186.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de julio de 1997, sobre el procedimiento *ad hoc* para el Presupuesto 1998, previsto en el anexo II relativo a la colaboración interinstitucional en materia presupuestaria del informe del 29 de octubre de 1993 sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario, D.O.C.E. C 286, de 22 de septiembre de 1997, pp. 189-205.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de noviembre de 1997, sobre el Tratado de Amsterdam (adoptada sobre la base del Informe MÉNDEZ DE VIGOTSAIOS), D.O.C.E. C 371, de 8 de diciembre de 1997.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 4 de diciembre de 1997, sobre el nuevo sistema de recursos propios de la Unión Europea, D.O.C.E. C 388, de 22 de diciembre de 1997, pp. 31-36.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de diciembre de 1997 sobre el dictamen 1/97 del Tribunal de Cuentas relativo a las condiciones de ejecución de los gastos en el marco de la PESC, D.O.C.E. C 14, de 19 de enero de 1998, pp. 409-412.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 31 de marzo de 1998, destinada a informar a la Comisión sobre los motivos por los que no se le puede conceder actualmente la aprobación de la gestión en la ejecución del Presupuesto

- General de la Unión Europea para el ejercicio 1996, D.O.C.E. C 138, de 4 de mayo de 1998, pp. 43-48.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 2 de abril de 1998, sobre las orientaciones relativas al procedimiento presupuestario 1999 (sección III), D.O.C.E. C 138, de 4 de mayo de 1998, pp. 149-152.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 2 de abril de 1998, sobre las orientaciones relativas al procedimiento presupuestario 1999 (secciones I, II, IV, V y VI), D.O.C.E. C 138, de 4 de mayo de 1998, pp. 153-154.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 2 de abril de 1998, sobre la Decisión de adaptación de las Perspectivas Financieras a las condiciones de ejecución, D.O.C.E. C 138, de 4 de mayo 1998, pp. 155-157.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de mayo de 1998, sobre el estado de previsiones de ingresos y gastos del Parlamento Europeo y del Defensor del Pueblo para el ejercicio 1999 y sobre una nota rectificativa al Proyecto de Presupuesto Suplementario y Rectificativo 1/98, D.O.C.E. C 195, de 22 de junio de 1998, pp. 45-48.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 2 de julio de 1998, sobre el procedimiento *ad hoc* para el Presupuesto 1999, previstos en los acuerdos interinstitucionales de 29 de octubre de 1993 sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario y de 16 de julio de 1997 sobre las disposiciones relativas a la financiación de política exterior y de seguridad común, así como en e procedimiento relativo a la financiación de los acuerdos internacionales en materia de pesca, de conformidad con la declaración de 12 de diciembre de 1996 D.O.C.E. C 226, de 20 de julio de 1998, pp. 46-59.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de septiembre de 1998, sobre la revisión de las modalidades del ejercicio de competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, D.O.C.E. C 313, de 12 de octubre de 1998, pp. 101-104.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de octubre de 1998, sobre la independencia, la función y el estatuto de la Unidad de Coordinación de Lucha contra el Fraude (adoptada sobre la base del Informe BÖSCH), D.O.C.E. C 328, de 26 de octubre de 1998, pp. 95-97.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de octubre de 1998, sobre el informe entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre las bases jurídicas y la ejecución del Presupuesto, D.O.C.E. C 313, de 12 de octubre de 1998, p. 95-97.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 22 de octubre de 1998, sobre el Proyecto de Presupuesto General de la Unión Europea para el ejercicio 1999 (sección III), D.O.C.E. C 341, de 9 de noviembre de 1998, pp. 113-117.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 22 de octubre de 1998, sobre el Proyecto de Presupuesto General de las Comunidades Europeas para el ejercicio 1999

(secciones I, II, IV, V y VI), D.O.C.E C 341, de 9 de noviembre de 1998, pp. 118-123.

Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de enero de 1999, sobre la mejora de la gestión financiera de la Comisión, D.O.C.E. C 104, de 14 de abril de 1999, pp. 106-107.

Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de marzo de 1999, sobre la necesidad de modificar y reformar el sistema de recursos propios de la Unión Europea, D.O.C.E. C 175, de 21 de junio de 1999, p 238.

Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de abril de 1999, sobre los resultados del Consejo Europeo extraordinario celebrado en Berlín los días 24 y 25 de marzo de 1999, D.O.C.E. C 175, de 21 de junio de 1999, pp. 238 y siguientes.

Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de febrero del año 2000, sobre el Proyecto de Presupuesto General de las Comunidades Europeas para el ejercicio 2000, modificado por el Consejo, y sobre las cartas rectificativas nº1/2000, nº 2/2000 y nº 3/2000 al Proyecto de Presupuesto para el ejercicio 2000, D.O.C.E. C 41, de 14 de febrero del 2000, pp. 4-7.

ii. Actos de aprobación o de rechazo del Presupuesto

Rechazo del Presupuesto para el ejercicio de 1980, J.O.C.E. C 4, 1979, p. 36.

Rechazo del Presupuesto para el ejercicio de 1985, J.O.C.E. C 12, 1985, p. 90.

Aprobación definitiva del Presupuesto General de la Unión Europea para el ejercicio 1987, D.O.C.E. L 86, de 30 de marzo de 1987, pp. 1-1255.

Aprobación definitiva del Presupuesto General de la Unión Europea para el ejercicio 1988, D.O.C.E. L 226, de 16 de agosto de 1988, pp. 1-1357.

Aprobación definitiva del Presupuesto General de la Unión Europea para el ejercicio 1989, D.O.C.E. L 26, de 30 de enero de 1989.

Aprobación definitiva del Presupuesto General de la Unión Europea para el ejercicio 1990, D.O.C.E. L 24, de 29 de enero de 1990, pp. 1-1177.

Aprobación definitiva del Presupuesto General de la Unión Europea para el ejercicio 1991, D.O.C.E. L 30, de 4 de febrero de 1991, pp. 1-1523.

Aprobación definitiva del Presupuesto General de la Unión Europea para el ejercicio 1992, D.O.C.E. L 26, de 3 de febrero de 1992, pp. 1-1575.

Aprobación definitiva del Presupuesto General de las Comunidades Europeas para el ejercicio 1993, D.O.C.E. L 31, de 8 de febrero de 1992, 1-1701.

Aprobación definitiva del Presupuesto General de las Comunidades Europeas para el ejercicio 1994, D.O.C.E. L 34, de 7 de febrero de 1993, 1-1757.

Aprobación definitiva del Presupuesto General de las Comunidades Europeas para el ejercicio 1995, D.O.C.E. L 369, de 31 de diciembre de 1994, 1-1913.

Aprobación definitiva del Presupuesto General de las Comunidades Europeas para el ejercicio 1996, D.O.C.E. L 22, de 29 de enero de 1996, 1-1983.

Aprobación definitiva del Presupuesto General de las Comunidades Europeas para el ejercicio 1997, D.O.C.E. L 44, de 14 de febrero de 1997, 1-1573.

Aprobación definitiva del Presupuesto General de la Unión Europea para el ejercicio 1998, D.O.C.E. L 44, de 16 de febrero de 1998, pp. 1597.

iii. Actas de sesión del Parlamento Europeo

Debate sobre las competencias y los poderes del Parlamento, celebrado a partir de la presentación del informe FURLER, débats du Parlement Européen (compte rendu in extenso des séances), session 1963/64, séance n° 64 du 27 juin 1963, pp. 156-185.

Debate sobre los problemas presupuestarios y sobre la fusión de los ejecutivos celebrado a partir de la presentación del informe LEEMANS, débats du Parlement Européen (compte rendu in extenso des séances), session 1964/65, séance n° 73 du 24 septembre 1964, pp. 103-108.

Debate sobre la propuesta de la Comisión presentada al Consejo sobre I. La financiación de la Política Agrícola común, II. Los recursos propios de la Comunidad y III. El fortalecimiento de los poderes del Parlamento Europeo, celebrado a partir de la presentación del informe VALS, débats du Parlement Européen (compte rendu in extenso des séances), session 1965/66, séance n° 78 du 12 mai 1965, pp. 93-115.

Debate sobre la evolución institucional de las Comunidades Europeas, celebrado a partir de la presentación del informe ILLERHAUS, débats du Parlement Européen (compte rendu in extenso des séances), session 1966/67, séance n° 87 du 20 octobre 1967, pp. 138-162.

Debate sobre los recursos propios de las Comunidades Europeas y los poderes del Parlamento Europeo, celebrado a partir de una pregunta oral 4/69 con debate presentada por G. SPÉNALE, débats du Parlement Européen (compte rendu in extenso des séances), session 1969/70, séance n° 116 du 2 juillet 1969, pp. 109-130.

Debate sobre la extensión de los poderes del Parlamento Europeo, celebrado a partir de la presentación del informe FURLER, débats du Parlement Européen (compte rendu in extenso des séances), session 1969/70, séance n° 117 du 7 octobre 1969, pp. 37-61.

Debate sobre los recursos propios de las Comunidades Europeas y los poderes presupuestarios del Parlamento Europeo, celebrado a partir de la presentación del informe SPÉNALE, débats du Parlement Européen

(compte rendu in extenso des séances), session 1970/71, séance n° 123 du 11 mars 1970, pp. 46-69.

Debate sobre el nuevo procedimiento presupuestario, débats du Parlement Européen (compte rendu in extenso des séances), session 1970/71, séance n° 141 du 21 septembre 1971, pp. 3-4.

Debate sobre la presentación de una moción de censura contra la Comisión depositada el 16 de noviembre de 1972 por G. SPÉNALE, débats du Parlement Européen (compte rendu in extenso des séances), session 1971/72, séance n° 156 du 11 et 12 décembre 1972, pp. 7-16 y 51.

Debate sobre el fortalecimiento de los poderes del Parlamento Europeo, celebrado a partir de la presentación del informe SPÉNALE, débats du Parlement Européen (compte rendu in extenso des séances), session 1973/74, séance n° 166 du 4 octobre 1973, pp. 7-21.

Debate sobre el procedimiento presupuestario, débats du Parlement Européen (compte rendu in extenso des séances), session 1974/75, séance n° 183 du 12 novembre 1974, pp. 23-92.

Debate sobre la declaración del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión tendente a introducir un procedimiento de concertación, celebrado a partir de la presentación del informe SPÉNALE, débats du Parlement Européen (compte rendu in extenso des séances), session 1974/75, séance n° 186 du 19 février 1975, pp. 143-150.

Debate sobre el diálogo interinstitucional sobre cuestiones presupuestarias, celebrado a partir de la presentación del informe COINTAT, débats du Parlement Européen (compte rendu in extenso des séances), session 1975/76, séance n° 203 du 13 mai 1976, pp. 187-191.

Debate sobre la presentación de una moción de censura, débats du Parlement Européen (compte rendu in extenso des séances), session 1975/76, séance n° 203 du 13 mai 1976, p. 239.

Debate sobre la presentación de una moción de censura, débats du Parlement Européen (compte rendu in extenso des séances), session 1976/77, séance n° 204 du 15 juin 1976, pp. 19-50.

Debate sobre el control parlamentario de los ingresos y los gastos presupuestarios, celebrado a partir de la presentación del informe COINTAT, débats du Parlement Européen (compte rendu in extenso des séances), session 1976/77, séance n° 204 du 15 juin 1976, pp. 86-90.

Debate sobre las elecciones por sufragio universal directo, celebrado a partir de la presentación del informe FELLERMAIER, débats du Parlement Européen (compte rendu in extenso des séances), session 1976/77, séance n° 204 du 16 juin 1976, pp. 126-134.

Debate sobre los poderes presupuestarios del Parlamento Europeo, débats du Parlement Européen (compte rendu in extenso des séances), session 1976/77, séance n° 204 du 16 juin 1976, pp. 153-165.

Debate sobre la presentación de una moción de censura frente a la Comisión, depositada el 13 de diciembre de 1976 por P. KIRK, débats du Parlement Européen (compte rendu in extenso des séances), session 1976/77, séance n° 210 du 13 décembre 1976, pp. 8-11.

Debate sobre el reglamento de los recursos propios, celebrado a partir de la presentación del informe NOTEMBOOM, débats du Parlement Européen (compte rendu in extenso des séances), session 1977/78, séance n° 199 du 16 juin 1977, pp. 227-237, 253.

Debate sobre la aprobación de la gestión de 1996, debates del Parlamento Europeo (acta literal de las sesiones), período de sesión 1998/99, sesión n° 4/530 de 15 de diciembre de 1998, pp. 38-53.

Debate sobre la aprobación de la gestión de 1996, debates del Parlamento Europeo (acta literal de las sesiones), período de sesión 1998/99, sesión n° 4/530 de 15 de diciembre de 1998, pp. 38-53.

Debate sobre la presentación de una moción de censura relacionada con la negativa a la aprobación de la gestión de 1996, debates del Parlamento Europeo (acta literal de las sesiones), período de sesión 1998/99, sesión de 11 de enero de 1999, (pendiente de publicación).

iv. Acuerdos y declaraciones interinstitucionales

Compromiso de Luxemburgo de 28 y 29 de enero de 1966, Bull.CE 3 1966, pp. 8-9.

Declaración del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, de 4 de marzo de 1975, relativa al establecimiento de un procedimiento de concertación, J.O.C.E. C 89/1, 22 avril 1975 y J.O.C.E. L 89, 1975 p. 89.

Declaración común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, de 30 de junio de 1982, relativas a diferentes medidas dirigidas a garantizar un mejor desarrollo del procedimiento presupuestario, J.O.C.E. C 194, 28 juillet 1982, pp. 1-38.

Déclaration solennelle sur l'Union européenne de Stuttgart du 19 juin 1983, Bull.CE 6 1983, pp.25-30.

Acuerdo interinstitucional, de 29 de junio de 1988, sobre la disciplina del Presupuesto relativa a la mejora en la eficacia del procedimiento presupuestario, D.O.C.E. L 185, de 15 de julio de 1988, pp. 33-36.

Acuerdo interinstitucional, de 17 de noviembre 1993, relativo a la fase anterior a la adopción de la posición común por el Consejo y a las modalidades para el desarrollo de los trabajos del Comité de Conciliación previsto por el artículo 189B, D.O.C.E. C 329, de 6 de diciembre de 1993, p. 141-142.

Acuerdo interinstitucional, de 29 de octubre de 1993, sobre la disciplina presupuestaria y de mejora del procedimiento presupuestario para el periodo 1993-1999, D.O.C.E. L 315, de 22 de noviembre de 1993, pp. 1-10.

Decisión sobre la adopción de decisiones por mayoría cualificada, más conocida como Compromiso de Ioannina, cuyo texto fue modificado por la Decisión de 1 de enero de 1995, a raíz de la no ratificación al Tratado de Adhesión de 1994 de Noruega, D.O.C.E. C 105, de 13 de abril de 1994 y C 1, de 1 de enero de 1995.

Modus vivendi de 20 de diciembre de 1994 entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, relativo a las medidas de ejecución de los actos adoptados según el procedimiento del artículo 189B Tratado U.E, D.O.C.E. C 102, de 4 de abril de 1994, pp. 1-2.

Declaración interinstitucional, de 6 de marzo de 1995, del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión relativa a inserción de disposiciones financieras entre los actos legislativos, D.O.C.E. C 102, de 4 de abril de 1994, p. 4.

Declaración común, de 12 de diciembre de 1996, relativa a la mejora de la información de la autoridad presupuestaria sobre los acuerdos pesqueros, D.O.C.E. C 20, de 20 de enero de 1997, p. 109.

Acuerdo interinstitucional, de 17 de julio de 1997, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre las disposiciones relativas a la aplicación de la financiación de la política exterior y de seguridad común, D.O.C.E. C 286, de 22 de septiembre de 1997, p. 80.

Acuerdo interinstitucional, de 13 de octubre de 1998, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre las bases legales y la ejecución del Presupuesto, D.O.C.E. C 344, de 12 de noviembre de 1998, pp. 1-4.

Declaración común, de 4 de mayo de 1999, sobre las modalidades prácticas del nuevo procedimiento de codecisión, D.O.C.E. C 148, de 28 de mayo de 1999, pp. 1-2.

Acuerdo interinstitucional, de 6 de mayo de 1999, sobre la disciplina del Presupuesto y la mejora del procedimiento presupuestario, D.O.C.E. C 172, de 18 de junio de 1999, pp. 1-23.

Acuerdo Interinstitucional, de 25 de mayo de 1999, el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión de las Comunidades Europeas relativo a las investigaciones internas efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) , D.O.C.E. L 136, de 31 de mayo de 1999, pp. 15-19.

Declaraciones sobre la decisión 1999/468/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos de para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, D.O.C.E. C 203, de 17 de julio de 1999, p. 1.

v. *Informes y comunicaciones*

Rapport VALS du Parlement Européen, fait au nom de la Commission des budgets et de l'Administration du Parlement Européen, sur les propositions de la Commission de la C.E.E. au Conseil relatives aux: I. Financement de la politique agricole commune, II. Ressources propres de la Communauté économique européenne, III. Renforcement des pouvoirs du Parlement Européen, R.T.D.E. (1965), 567-617.

Communiqué final du sommet de La Haye (2 décembre 1969) et reactions du Parlement Européen, Bull.CE 1 1970.

Rapport VEDEL, Bull.CE 4 1972.

Rapport TINDEMANS sur l'Union Européenne du 29 décembre 1975, Bull.CE 1976 supplément 1.

Rapport Sir Donald McDOUGALL du Groupe de Reflexion sur le rôle des Finances Publiques dans l'intégration européenne, vol. I et II, Luxemburgo, ed. Commission des Communautés Européennes.

Rapport des "Trois Sages" (M. M. BIESHEUVEN, DELL Y MARJOLIN), présenté en octobre 1979.

Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la financiación del Presupuesto de la comunidad, para la puesta en marcha del Paquete Delors I, doc. COM (87) 101 final, de 3 de marzo de 1987.

Informe anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 1986 acompañado de las respuestas de las instituciones, D.O.C.E. C 336, de 15 de diciembre de 1987.

Comunicación de la Comisión para la puesta en marcha del Paquete Delors I : "Llevar buen término el Acta Única Europea: una nueva frontera para Europa", Bol.CE 1987 supplément 1 y Bol.CE 2 1987, punto 1.11 y siguientes y doc. COM (87) 100 final, de 24 de febrero de 1987.

Comunicación de la Comisión sobre la Decisión relativa a los recursos propios, doc. COM (87) 420 final, de 5 de agosto de 1987.

Comunicación de la Comisión sobre la disciplina presupuestaria, doc. COM (87) 430 final, de 5 de agosto de 1987.

Informe anual del Tribunal de Cuentas correspondiente al ejercicio 1989, acompañado de las respuestas de las instituciones, D.O.C.E. C 313, de 12 de diciembre de 1990.

Informe Anual del Tribunal de Cuentas del ejercicio 1990, acompañado de las respuestas de las instituciones, D.O.C.E. C 324, de 13 de diciembre de 1991.

Comunicación de la Comisión, para la puesta en marcha del Paquete Delors II : "Del Acta Unica al post-Maastricht: los medios de nuestras ambiciones "

(acompañado de un discurso de Jacques Delors ante el Parlamento Europeo titulado "1992: un año bisagra" pronunciado en Estrasburgo el 12 de Febrero de 1992), doc. COM (92) 2000, de 11 de febrero de 1992 y Bol.CE (Suplemento 1/92)

Informe presentado por la Comisión sobre el sistema de recursos propios, doc. COM (92) 81 final, de 10 de marzo de 1992.

Comunicación de la Comisión, para la puesta en marcha del Paquete Delors II: "Las finanzas públicas comunitarias en el periodo 1993-1997", doc. COM (92) 2001 final, de 12 de marzo de 1992.

Informe presentado por la Comisión para la puesta en marcha del informe de 29 de junio de 1988 sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario, doc. COM (92) 82 final, de 10 de marzo de 1992.

Comunicación de la Comisión sobre el futuro de la CECA: actividades financieras de, SEC (92) 1889, de 18 de noviembre de 1992.

Informe Anual relativo del Tribunal de Cuentas al ejercicio 1991, acompañado de las respuestas de las instituciones, D.O.C.E. C 330, de 15 de diciembre de 1992.

Informe presentado por la Comisión sobre el sistema de recursos propios, doc. COM (92) 81 final, de 10 de marzo de 1992.

Informe presentado por la Comisión de aplicación del informe de 29 de junio de 1988 sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario. Incluye las propuestas con vistas a la renovación, doc. COM (92) 82 final, de 10 de marzo de 1992.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las bases jurídicas y los importes máximos, doc COM (94) de 6 de julio de 1994.

Informe del Parlamento Europeo de 4 de mayo de 1995 sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea en vistas a la celebración de la Conferencia Intergubernamental de 1996, presentado J. L. BOURLANGES, D. MARTIN en nombre de la Comisión Institucional, 162 páginas.

Informe anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 1995, D.O.C.E. C 340, 12 de noviembre de 1996.

Informe especial n° 1/96 del Tribunal de Cuentas relativo al programa MED acompañado de las respuestas de la Comisión, D.O.C.E. C 240, de 19 de agosto de 1996.

Informe del Parlamento Europeo, de 19 de febrero de 1997, concerniente a la constitución de una comisión temporal de investigación para el examen del régimen de tránsito comunitario, PE doc. A4-1997/54, 4 páginas.

- Informe especial nº 2/97 del Tribunal de Cuentas sobre la ayuda humanitaria aportada por la Unión Europea entre 1992 y 1995, D.O.C.E. C 143, de 12 de mayo de 1997.
- Comunicación de la Comisión “Agenda 2000: por una Unión más fuerte y más amplia”, doc. COM (97) 2000 final, de 15 de julio de 1997.
- Informe del Parlamento Europeo de 29 de octubre de 1997 sobre la Agenda 2000: el marco financiero de la Unión 2000-2006, el sistema de financiación futuro, presentado por J. COLOM I NAVAL en nombre de la Comisión de Presupuestos, A4-0331/97, 63 páginas.
- Informe del Parlamento Europeo de 5 de noviembre de 1997 sobre el Tratado de Amsterdam, presentado por I. MÉNDEZ DE VIGO Y D. TSATSOS en nombre de la Comisión de Asuntos Institucionales, A4-0347/97, 143 páginas.
- Informe anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 1996, D.O.C.E. C 348, de 18 de noviembre de 1997.
- Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el establecimiento de nuevas Perspectivas Financieras para el periodo 2000-2006, Doc. COM (98) 164 final, de 18 de marzo de 1998.
- Informe especial nº 1/98 del Tribunal de Cuentas sobre la cooperación financiera y técnica bilateral con países terceros mediterráneos, D.O.C.E. C 98, de 31 de marzo de 1998, pp. 1-37.
- Informe presentado por la Comisión de aplicación del informe de 29 de octubre de 1993 sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario. Propuestas con vistas a su renovación, doc. COM (98) 165 final, de 18 de marzo de 1998.
- Informe de la Comisión sobre la protección de los intereses financieros de la Comunidad y lucha contra el fraude de 1997, doc. COM (98) 276 final, de 6 de mayo de 1998.
- Comunicación de la Comisión al Consejo de la decisión del Consejo por la que se establecen las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, doc. COM (98) 380 final, de 24 de junio de 1998.
- Informe especial nº 6/98 del Tribunal de Cuentas sobre el balance del sistema de recursos basados en el IVA y el PNB, acompañado de las respuestas de la Comisión, D.O.C.E. C 241, de 31 de julio de 1998.
- Informe de la Comisión sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios, doc. COM (98) 560 final, de 7 de octubre de 1998.
- Informe anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 1997, D.O.C.E. C 349, de 17 de noviembre de 1998.
- Primer informe, de 15 de marzo de 1999, del Comité de Expertos Independientes formado por A. MIDDELHOEK, I.B. AHLENIUS, J.A. CARRILLO

SALCEDO, P. LELONG y W. VAN GERVEN y titulado “Alegaciones de fraude, mala gestión y nepotismo en la Comisión Europea”, 148 páginas.
(<http://www2.europarl.eu.int/experts/es/default.htm>)

Informe del Parlamento Europeo, de 30 de marzo de 1999, sobre la propuesta de decisión del Consejo por la que se establecen las modalidades del ejercicio de competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, presentado por M. A. AGLIETTA en nombre de la Comisión de Asuntos Institucionales, A4-0169/99, 99 páginas.

Segundo informe, de 10 de septiembre de 1999, del Comité de Expertos Independientes formado por A. MIDDELHOEK, I.B. AHLENIUS, P. TIZZANO y W. VAN GERVEN y titulado “La reforma de la Comisión. Análisis de las prácticas actuales y propuestas para hacer frente a la mala administración, las irregularidades y el fraude”, 285 páginas.
(<http://www.europarl.eu.int/experts/es/default.htm>)

Informe del Parlamento Europeo, de 16 de noviembre de 1999, sobre las posibles modificaciones al Reglamento tras el Acuerdo interinstitucional del 25 de mayo de 1999 relativo a las investigaciones internas efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), presentado por G. NAPOLITANO en nombre de la Comisión de Asuntos Constitucionales, 19 páginas.

Informe anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 1998, D.O.C.E. C 349, de 3 de diciembre de 1999.

vi. Miscelánea

Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), adoptado en Ginebra el 30 de octubre de 1947, B.O.E. n° 24, de 28 de enero de 1964, pp. 1182 y siguientes, con corrección de errores publicadas en el B.O.E. n° 37, de 12 de febrero de 1964, pp. 1909 y en el B.O.E. n° 53, de 2 de marzo de 1969.

Estatuto del Consejo para la ayuda recíproca (COMECON), publicado en versión en italiana en la Comunità internazionale, 16/2, 1961, 442-446.

Estudio sobre: “Financement de la politique agricole commune, ressources propres de la Communauté, renforcement des pouvoirs du Parlement Européen”, Bull.CE 1965, supplément 5.

Propositions de la Commission des Communauté de créer des ressources propres de 31 mars 1965: propositions HALLSTEIN, Bull.CE 5 1965.

Discurso del Sr. Robert MARJOLIN, vicepresidente de la Comisión de la CEE, pronunciado ante el Parlamento Europeo, en Estrasburgo, el 18 de enero de 1966, Bull.CEE 2 1966.

- Resoluciones y Declaraciones inscritas en el acta de sesión del Consejo de 21 de abril de 1970 (Doc. Conseil R/245/1/70 Rév. 1), J.O.C.E. L 94, 28 avril 1970, pp. 23 y siguientes y B.O.E. n° 1, de 1 de enero de 1986, pp. 501-502
- Resoluciones y Declaraciones consignadas en el acta de la reunión del Consejo de 22 de abril de 1970, B.O.E. n° 1, de 1 de enero de 1986, pp. 470-471.
- Decisión de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros relativa a la instalación provisional de determinadas instituciones y de determinados servicios de las Comunidades, anexa al Tratado de Fusión y artículo 33 y 34 del propio Tratado de Fusión, respectivamente, B.O.E. n° 1, de 1 de enero de 1986, pp. 493-494.
- Proyecto de la Comisión presentado ante el Consejo el 8 de junio de 1973: “Renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement Européen”, Bull.CE supplément 9/73, pp. 3-15.
- Propuesta de la Comisión de 10 de enero de 1979 sobre la inclusión del Fondo Europeo de Desarrollo en el Presupuesto, doc. COM (79) 4 final.
- Conclusiones del Consejo de 30 de mayo de 1980, relativo a la contribución británica a la financiación del Presupuesto comunitario, J.O.C.E. C 158, 27 juin 1980, pp. 1-2.
- Livre Blanc de la Commission transmi au Conseil Européen de Milan du 28-29 juin 1985 sur l'achèvement du marché intérieur, doc. COM (85) 310 final, de 14 de junio de 1985.
- Acuerdo interno de 16 de julio de 1990 relativo a las medidas y a los procedimientos relativos al IV Convenio ACP-CEE, D.O.C.E. L 229, de 17 de agosto de 1991, pp. 301-305 y B.O.E. n° 252, de 20 de octubre de 1992, pp. 35327 y siguientes.
- Acuerdo interno entre los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, relativo a la financiación y a la gestión de las ayudas de la Comunidad en el marco del Segundo Protocolo Financiero del Cuarto Convenio ACP-CE (RCL 1991\2901), hecho en Bruselas.
- Desestimación del Parlamento Europeo el 19 de julio de 1994, en la tercera lectura de la posición confirmada, de la propuesta de Directiva relativa a la aplicación de la oferta de red abierta (ONP) a la telefonía vocal, D.O.C.E. C 261, de 19 de septiembre de 1994 y Bol.U.E. 7/8, punto 1.2.101.
- Resolución del Consejo de 6 de diciembre de 1994 sobre la tutela jurídica de los intereses financieros de la Comunidad, D.O.C.E. C 355, de 14 de diciembre de 1994.
- Libro Verde “Por una política energética de la Unión Europea”, doc. COM (94) 659 final, de 11 de enero de 1995.

Acto del Consejo de 26 de julio de 1995, por el que se establece, sobre la base del artículo K.3 del Tratado U.E, el convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, establecido por el acto del Consejo de 26 de julio de 1995, D.O.C.E. C 316, de 27 de noviembre de 1995, p. 49-57.

Acto del Consejo de 26 de mayo de 1997 por el que se establece, sobre la base de la letra c) del apartado 2 del artículo K.3 del Tratado U.E, el Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea, establecido por acto del Consejo de 26 de mayo de 1997, D.O.C.E. C 195, de 25 de junio de 1997, pp. 1-11.

Acto del Consejo de 29 de noviembre de 1997 por el que se establece, sobre la base del artículo K.3 del Tratado U.E, el Protocolo relativo a la interpretación, con carácter prejudicial, por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, del Convenio sobre la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, establecido por el acto del Consejo de 20 de noviembre de 1996 y que incluye una declaración relativa a la adopción simultánea del Convenio sobre la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas y de este Protocolo, D.O.C.E. C 151, de 20 de mayo de 1997, pp. 1-14.

Acto del Consejo de 19 de junio de 1997 por el que se establece, sobre la base del artículo K.3 del Tratado U.E, el segundo Protocolo del Convenio sobre la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, establecido por el acto del Consejo de 19 de junio de 1997, acompañado de una declaración conjunta relativa al apartado 2 del artículo 13 y una declaración de la Comisión relativa al artículo 7, D.O.C.E. C 221, de 19 de julio de 1997, pp. 11-22.

Propuesta de reglamento (CE, Euratom) del Consejo por el que se crea una Oficina Europea de Investigación del Fraude (presentada por la Comisión), doc. COM (98) 717, de 1 de diciembre de 1998, pp. 1-26.

Reglamento interno del Parlamento Europeo (texto refundido, 14ª edición), D.O.C.E. L 202, de 2 de agosto de 1999, pp. 1-108.

3. Conclusiones del Consejo Europeo

Conclusiones de la Cumbre de Jefe de Estado y de Gobierno de 2 diciembre de 1969 de La Haya, Bull.CE 1 1970.

Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Fontainebleau el 25 y 26 de junio de 1984, Bull.CE 6 1984.

Conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 11, 12 y 13 de febrero de 1988, Bull.CE 2 1988.

Conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Maastricht de 9 y 10 de diciembre, Bull.CE 12 1991.

Conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Edimburgo de 11 y 12 de diciembre de 1992, Bull.CE 12 1992.

Conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Copenhague de 21 y 22 de junio, Bull.CE 6 1993.

Conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Essen de 9 y 10 de diciembre, Bol.UE 12 1994.

Conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Madrid de 15 y 16 de diciembre, Bol.UE 12 1996.

Conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Amsterdam de 16 y 17 de junio, Bol.UE 6 1997.

Conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Luxemburgo de 12 y 13 de diciembre, Bol.UE 12 1997.

Conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Cardiff de 15 y 16 de junio de 1998, Bol.UE 6 1998.

Conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Viena de 11 y 12 de diciembre, Bol.UE 12 1998.

Conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Berlín de 24 y 25 de marzo, Bol.UE 3 1999.

Conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Helsinki de 10 y 11 de diciembre, Bol.UE 12 1999.

B. Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades

Europeas

Arrêt de la Cour de Justice du 19 juillet 1955, affaire 1/55, *Antoine Kergall c. Assemblée Comune de la CECA*, Rec. vol II, pp. 9-52.

Arrêt de la Cour de Justice du 17 juillet 1957, affaires jointes 7/56 et 3/57 à 7/57, *Algera, Cicconardi, Couturaud, Genuardi, Stighen c. Assemblée Commune de la CECA*, Rec. 1957, pp. 81-178.

Arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes du 15 juillet 1960, aff. 27/59 et 39/59, *Albert Campolongo c. Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, Rec. 1960, pp. 799-830.

Arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes du 14 décembre 1962, aff. 16 et 17/62, *Confédération National des producteurs de fruits et de légumes*, Rec. 1962, pp. 901-921.

- Arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes du 15 juillet 1963, aff. 25/62, *Plaumann c. Commission de la Communauté Economique Européenne*, Rec. 1963, pp. 177-226.
- Arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes du 12 mai 1964, aff. 101/63, *M. Albert Wagner c. MM. J. Fohrmann et Antoine Krier*, Rec. 1964, pp. 381-411.
- Arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes du 9 juin 1964, aff. 79 et 82/63, *MM. Jean Reynier et Piero Erba c. Commission de la Communauté Economique Européenne*, Rec. 1964, pp. 517-549.
- Arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes du 15 juillet 1964, aff. 6/64, *M. Flaminio Costa c. E.N.E.L.*, Rec. 1964, pp. 1141-1193.
- Arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes du 15 juillet 1964, aff. 66/63, *Gouvernement du Royaume des Pays Bas c. Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, Rec. 1964, p. 1051-1081.
- Arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes du 17 décembre 1970, aff. 25/70, *Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel c. Köster, Berodt & Co.* ("Köster"), Rec. 1970, pp. 1161-1181.
- Arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes du 13 décembre 1973, aff. 37 et 38/73, *Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders c. NV Indiamex et Association de fait de Belder*, Rec. 1973, pp. 1609-1632.
- Arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes du 5 mai 1977, aff. 110/76, *Pretore de Cento c. Inconnu*, rec. 1977, pp. 851-859.
- Arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes du 2 mars 1980, aff. 41/81, *Gouvernement de la République Fédérale d'Allemagne c. Commission des Communautés Européennes*, J.O.C.E C 54, 13 mars 1981, pp. 5-6.
- Arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes du 29 octobre 1980, aff. 139/79 y aff. 138/79, *SA Roquette Frères c. Conseil des Communautés, et Maizena GmbH c. Conseil des Communautés Européennes*, Rec. 1980, pp. 3333-3426.
- Arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes du 15 de septembre de 1981, aff. 208/80, *Rt. Hon. Lord Bruce of Donington c. eric Gordon Aspden*, Rec. 1981, pp. 2205-2228.
- Arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes du 5 mai 1982, aff. 15/81, *Gaston Schul Douane Expéditeur BV c. Inspecteur des Droits d'importation et des accises de Roosendaal* ("Schul"), rec. 1982, pp. 1409-1447.
- Arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes du 10 février 1983, aff. 230/81, *Grand Duché de Luxembourg c. Parlement Européen*, Rec. 1983, pp. 255-325.

- Sentencia del TJCE de 23 de abril de 1986, as. 294/83, *Partido Ecologista “Los Verdes” c. Parlamento Europeo*, Rec. 1986, pp. 1339-1373.
- Sentencia del TJCE de 3 de julio de 1986, as. 34/86, *Consejo de las Comunidades Europeas c. Parlamento Europeo* (“Presupuesto”), Rec. 1986, pp. 2155-2214.
- Sentencia del TJCE de 12 de julio de 1988, as. 377/87, *Parlamento Europeo c. Consejo de las Comunidades Europeas*, Rec. 1988, pp. 4017-4044.
- Sentencia del TJCE de 12 de julio de 1988, as. 383/88, *Comisión de las Comunidades Europeas c. Consejo de las Comunidades Europeas*, Rec. 1988, pp. 4051-4665.
- Sentencia del TJCE de 27 de septiembre de 1988, as. 204/86, *República Helénica c. Comisión de las Comunidades Europeas*, Rec. 1988, pp. 5323-5363.
- Sentencia del TJCE de 27 de octubre de 1988, as. 302/87, *Parlamento Europeo c. Consejo de las Comunidades Europeas* (“Comitología”), Rec. 1988, pp. 5615-5645.
- Sentencia del TJCE de 21 de septiembre de 1989, as. 68/88, *Comisión de las Comunidades Europeas c. República Helénica*, Rec. 1989, pp. 2965-2988.
- Sentencia del TJCE de 24 de octubre de 1989, as. 16/88, *Comisión de las Comunidades Europeas y Parlamento Europeo c. Consejo de las Comunidades Europeas*, Rec. 1989, pp. 2457-3488.
- Sentencia del TJCE de 31 de marzo de 1992, as. C-284/90, *Consejo de las Comunidades Europeas c. Parlamento Europeo*, Rec. 1992, pp. 2277-2332.
- Sentencia del TJCE de 27 de octubre de 1992, as. C-240/90, *Alemania c. Comisión de las Comunidades Europeas*, Rec. 1992, pp. 5483- 5436.
- Sentencia del TJCE de 30 de junio de 1993, as. C-181/1991 y C-248/1991, *Parlamento Europeo c. Consejo de las Comunidades Europeas y Comisión de las Comunidades Europeas*, Rec. 1993, pp. 3685-3721.
- Sentencia del TJCE de 2 de marzo de 1994, as. C-316/91, *Parlamento Europeo c. Consejo de la Unión Europea*, Rec. 1994, pp. 625-665.
- Sentencia del TJCE de 7 de diciembre de 1995, as. C-41/95, *Consejo de la Unión Europea c. Parlamento Europeo*, Rec. 1995, pp. 4411-4442.
- Sentencia del TJCE de 18 de junio de 1996, as. C-303/94, *Parlamento Europeo c. Consejo de la Unión Europea*, Rec. 1996, pp. 2943-2974.
- Sentencia del TJCE de 12 de mayo de 1998, as. C-106/96, *Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte c. Consejo de la Unión Europea*, Rec. 1998, pp. 2729-2761.
- Auto del Presidente del TJCE de 24 de septiembre de 1996, asuntos acumulados C-239/96 R y C-240/96 R, *Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte*

contra Comisión de las Comunidades Europeas, Rec. 1996, pp. pp. 4475-4494.

III. FUENTES ELECTRÓNICAS

<i>Centro de Documentación Europea de la Universitat de València</i>	http://www.uv.es/cde
<i>Comisión europea</i>	http://www.europa.eu.int
<i>Consejo de la Unión</i>	http://www.ue.eu.int
<i>Parlamento Europeo</i>	http://www.europarl.eu.int
<i>Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas</i>	http://www.curia.eu.int
<i>Tribunal de Cuentas</i>	http://www.eca.eu.int
<i>Banco Europeo de Inversiones</i>	http://www.bei.org
<i>Oficina de representación del Parlamento Europeo en España</i>	http://www.europarl.es
<i>Oficina de representación de la Comisión en España</i>	http://www.euroinfo.cce.es