

EL PRESUPUESTO EUROPEO EN EL TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

Susana Ruiz Tarrías*

SUMARIO

- 1.- *Introducción.*
- 2.- *Los “principios generales” del Presupuesto en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.*
- 3.- *El procedimiento de elaboración y aprobación de la “ley europea por la que se establece el Presupuesto de la Unión”.*
- 4.- *La ejecución y control del Presupuesto de la Unión Europea.*
- 5.- *Conclusiones.*

1. INTRODUCCIÓN

Las características y la significación del concepto de Presupuesto que se forjó en el marco de la “Constitución de Inglaterra”, se expandieron con la “Constitución inglesa del siglo XVIII” a través de un proceso en el que la recepción de las instituciones políticas inglesas en el mundo euroatlántico - con las peculiaridades propias de cada organización estatal respecto de la superación del absolutismo monárquico y la regulación de las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo-, llevaba implícita la asunción de sus instituciones financieras como fórmula de configuración del Estado constitucional, al ser aquél el modelo considerado durante los últimos siglos como el paradigma del “gobierno constitucional”.

* Profesora Asociada de Derecho Constitucional. Universidad de Almería.

En efecto, para autores como L. Trotabas, el término Presupuesto tiene un “origen inglés” en la misma medida en que allí se “inspiraron” también las “instituciones políticas” francesas que surgen con posterioridad a la Revolución, dado que, en su opinión, este concepto se encuentra indisolublemente unido a la autorización de los ingresos y gastos públicos, caracteres que no estaban presentes en las “instituciones financieras” del Antiguo Régimen, por lo que puede considerarse a Inglaterra como la inspiradora tanto de las “instituciones políticas” como de las “instituciones financieras” francesas a partir del siglo XVIII¹.

De ahí que suela ser común considerar que la imbricación del Presupuesto con el “constitucionalismo” se remonta a los mismos orígenes del Estado constitucional, hasta el extremo de que un autor como P. Reuter ha podido afirmar que los estudios presupuestarios “nos hacen penetrar en el corazón mismo de los problemas constitucionales”².

En este proceso, la definición de un Estado como constitucional resulta consustancial con la atribución de la “ordenación” y “recaudación de tributos” a las Asambleas legislativas de carácter representativo, de ahí que, como subrayara R. Goldscheid, históricamente “toda lucha en torno a la Constitución del Estado comienza con la reivindicación del control democrático del Presupuesto”, hasta el punto de que este último aparece como “suprema garantía del constitucionalismo”³.

Precisamente a partir de la observación, con mayor o menor precisión histórica, de la “práctica” de “la Constitución inglesa del siglo XVIII”, Montesquieu vinculaba la autorización de los ingresos públicos a la libertad de que gozaban los ingleses, concluyendo que si el Poder legislativo “estatauye” sobre “la recaudación de los dineros públicos” no “de año en año, sino para siempre, corre el riesgo de perder su libertad”, porque el Poder ejecutivo “ya no dependerá de él”⁴.

La posterior “reinterpretación” del principio de separación de poderes por los juristas de las Monarquías germánicas dio lugar a la conocida

¹ L. TROTABAS, “Finances Publiques”. París: Dalloz, 1963, pág. 21.

² REUTER, P.: “La significación jurídica, politique et économique de l’acte budgetaire”. *Annales de Finances Publiques*, núm. VI-VII, 1947, pág. 104.

³ GOLDSCHIED, R.: “Socialismo de Estado o Capitalismo estatal: Una contribución sociológico-financiera a la solución del problema de la deuda pública”. *Hacienda Pública Española*, núm. 34, 1975, pág. 200.

⁴ MONTESQUIEU: “Oeuvres complètes”. Libro XI: “Des lois qui forment la liberté politique dans son rapport avec la constitution”. Capítulo 6: “De la constitution d’Angleterre”. Préface de Georges Vedel. *Présentation et notes de Daniel Oster*. París: Aux Éditions du Seuil, 1964, págs. 589-590.

“redefinición” del Presupuesto como “acto administrativo” del Gobierno elaborada por P. Laband⁵. Una construcción jurídica destinada a resolver y a justificar el hecho de que, ante la falta de una previsión constitucional expresa respecto de las consecuencias jurídicas derivadas del rechazo de la Cámara baja al Presupuesto, los presentados entre 1862 y 1866 fueran puestos en vigor sin la aprobación de la Cámara representativa.

Ello explica que los constituyentes del período de entreguerras, en el marco del proceso de “racionalización del poder”, como lo definiera B. Mirkin-Guetzévitch, “racionalizaran” también los aspectos que se consideraron más relevantes del Presupuesto. En efecto, estas Constituciones “profesorales” incorporan el “principio de legalidad presupuestaria”, diferenciándolo del “principio de legalidad tributaria”, como consecuencia de la denominada “bifurcación del principio de legalidad financiera”, regulando –con mayor o menor detalle– diferentes mecanismos de “prórroga presupuestaria”, en el caso de que el Presupuesto no hubiera sido aprobado en el primer día del ejercicio económico en el que habría de entrar en vigor, así como otros extremos de la elaboración, aprobación y ejecución del Presupuesto que contribuyeron sustancialmente a estructurarlo jurídicamente con sus perfiles actuales⁶.

⁵ En efecto, “funcionalizando” la posición de los órganos del Estado, hasta el punto de eliminar el elemento competencial, y desnaturalizando, de este modo, no sólo los propios “conceptos” de Poder ejecutivo, legislativo y judicial, sino también, inevitablemente, todas las consecuencias asociadas a aquella distribución del poder político que, en última instancia, tenía como finalidad para Montesquieu asegurar la libertad de los ingleses, P. Laband puede llegar a afirmar la falsedad de la idea de que la “soberanía” es una condición *sine qua non* de la legislación, justificando, de este modo, la puesta en vigor de los Presupuestos sin la aprobación de la Cámara de representación popular y, en última instancia, ubicando las decisiones relativas al Presupuesto en el ámbito de las competencias “administrativas” asignadas al Poder ejecutivo (vid. “El Derecho Presupuestario”. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1979, y “Le Droit Public de l'Empire Allemand”. Tome VI et dernier: “Les Finances de l'Empire allemand”. París: V. Girard & E. Brière, 1904)

⁶ Entre otros aspectos, la regulación constitucional del “principio de legalidad presupuestaria” en el marco de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo supone, en ocasiones, dedicar Títulos completos a la regulación del Presupuesto, dotando de especificidad propia al procedimiento de su elaboración, aprobación, ejecución y control.

Asimismo, se generaliza la constitucionalización de Tribunales o Cámaras de Cuentas dependientes del Parlamento, a través de los cuales éste último “fiscaliza” la ejecución presupuestaria realizada por el Gobierno.

En todo caso, la síntesis más significativa de los caracteres constitucionales del Presupuesto en este período se encuentra en la regulación del mismo realizada por los constituyentes españoles de 1931, a quienes, su preocupación por incorporar el “principio democrático” en el Texto Constitucional les llevó a diferenciar entre Presupuesto y Ley de Presupuestos, de manera que aquél sería “ejecutivo” con la sola aprobación de las Cortes y ésta respondería

Un proceso “racionalizador” en el que el Presupuesto llega a convertirse en un indicador fiable de que el tipo de “racionalización” llevada a cabo por los Textos Constitucionales es una “racionalización democrática”. Precisamente cuando en el proceso de redefinición de las competencias del Ejecutivo y del Legislativo, al final del período de entreguerras, a través de reformas constitucionales, se atribuyó al primero un conjunto de nuevos instrumentos normativos (reglamentos de necesidad, etc.), a través de los cuales podía regular materias propias del Legislativo, como era la aprobación del Presupuesto, el propio B. Mirkine-Guetzévitch llegó a estimar que tales revisiones recordaban “ese pseudoconstitucionalismo que se conoció en Alemania en la primera mitad del siglo XIX y en Rusia a principios del XX”, en tanto que, en su opinión, el análisis histórico demuestra que “los derechos financieros de la representación nacional (...) gozan de un papel de primer orden en la historia de la libertad de Inglaterra”⁷.

No es extraño, desde esta perspectiva, que en el intento de avanzar en la identificación de la Unión Europea como un ente territorial soberano, el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, adoptado por la Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros el 29 de octubre de 2004, opte por configurar, por primera vez, el “Presupuesto anual de la Unión” bajo la “forma jurídica” de ley. Un “Presupuesto anual de la Unión” cuyos principios generales se consagran –aunque no exclusivamente–, en el Título VII, de la Parte I, bajo el título “Principios presupuestarios y financieros”, regulando las Secciones segunda y tercera del Capítulo II del Título VI, Parte III, el tradicional “ciclo presupuestario”.

En este contexto, a continuación se pretende desarrollar una breve aproximación inicial a esos rasgos básicos del “Presupuesto anual de la Unión” que, esencialmente, perfilan su consideración como uno de los elementos capaces de contribuir a la definición de un gobierno como “constitucional” y, en última instancia, la coherencia de su regulación con el título del Tratado, sin pretender agotar todas las consecuencias derivadas de las “formas jurídicas” asociadas a la elaboración, aprobación, ejecución y control ni, más aún, sus diferentes implicaciones con contenidos sustanciales propios del Derecho Constitucional.

a las características del procedimiento legislativo establecido en el Texto Constitucional (vid. RUIZ TARRÍAS, S.: Presupuesto y parlamentarismo. La aportación del Presupuesto a la formación del parlamentarismo continental europeo”. Sevilla: Fundación El Monte, 2003).

⁷ MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: “Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel”. París: M. Giard, 1931, págs. 31-32.

2. LOS “PRINCIPIOS GENERALES” DEL PRESUPUESTO EN EL TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

El Título VII de la Parte I del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, recoge bajo el título “De las finanzas de la Unión” un conjunto de previsiones financieras de distinto carácter, a través de las cuales se prefiguran los aspectos esenciales del “Presupuesto de la Unión”, previos a la regulación detallada que se contiene en las Secciones 2ª y 3ª, del Capítulo II, del Título VI de la Parte III del Tratado, abarcando desde la formulación de “principios presupuestarios y financieros” hasta la regulación de cuestiones generales relativas a la elaboración, aprobación y ejecución del “Presupuesto de la Unión”. No obstante, a efectos de mantener la sistemática de la exposición, nos referiremos en este punto, a cuestiones de carácter general que el “constituyente europeo” ha ubicado en otras partes del Tratado.

Desde tales premisas, el artículo I-53 del mencionado Texto, bajo el título de “Principios presupuestarios y financieros”, comienza con la enumeración del principio de universalidad presupuestaria, reconocido en el apartado 1 de dicho precepto, afirmando que “todos los ingresos y gastos de la Unión deberán ser objeto de previsiones para cada ejercicio presupuestario y ser consignados en el Presupuesto de la Unión de conformidad con lo dispuesto en la Parte III”. Un ejercicio presupuestario que, como precisa el artículo III-403 del Tratado, comenzará el 1 de enero y finalizará el 31 de diciembre, estableciendo así el tradicional principio de anualidad presupuestaria.

El Presupuesto de la Unión será establecido, según dispone el artículo I-56, anualmente mediante “ley europea”⁸ de conformidad “con el artículo III-404”, cuyo procedimiento será descrito con detalle en las páginas que siguen, pero que, en principio, atendiendo a la remisión expresa que aparece en dicho precepto, puede afirmarse que no se trata de una remisión al procedimiento legislativo ordinario regulado en el artículo III-396 del Tratado.

⁸ El artículo I-33.1, párrafo segundo del Tratado define a la “ley europea” como “un acto legislativo de alcance general. Será obligatoria en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro”.

Para ello, al Parlamento Europeo⁹ se le asignan, entre otras, las funciones de ejercer “conjuntamente” con el Consejo de Ministros¹⁰ la función legislativa y la función presupuestaria¹¹, mientras que la Comisión¹² “ejecutará el Presupuesto y gestionará los programas”¹³, correspondiendo al Con-

⁹ Según dispone el artículo I-20, apartado 2, el Parlamento Europeo “estará compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión. Su número no excederá de setecientos cincuenta. La representación de los ciudadanos será decrecientemente proporcional, con un mínimo de seis diputados por Estado miembro. No se asignará a ningún Estado miembro más de noventa y seis escaños”, mientras que el apartado 3 establece que “los diputados al Parlamento Europeo serán elegidos por sufragio universal directo, libre y secreto, para un mandato de cinco años”.

¹⁰ El Consejo de Ministros estará compuesto, “por un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro que represente y para ejercer el derecho a voto” (artículo I-23.2).

¹¹ El artículo I-20.1 reconoce, además, entre las funciones del Parlamento Europeo, las de “control político y consultivas, en las condiciones establecidas en la Constitución. Elegirá al Presidente de la Comisión”.

¹² Por su parte, el artículo I-26.6 del Tratado define a la Comisión como un órgano colegiado que, a partir del final del mandato de la primera Comisión que se constituya a partir de la entrada en vigor del Tratado, estará compuesto por “un número de miembros correspondiente a los dos tercios del número de Estados miembros, que incluirá a su Presidente y al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, a menos que el Consejo Europeo decida por unanimidad modificar dicho número.

Los miembros de la Comisión serán seleccionados de entre los nacionales de los Estados miembros mediante un sistema de rotación igual entre los Estados miembros. Dicho sistema se establecerá por decisión europea adoptada por unanimidad por el Consejo Europeo y conforme a los siguientes principios:

a) se tratará a los Estados miembros en condiciones de rigurosa igualdad en lo que se refiere a la determinación del orden de turno y del período de permanencia de sus nacionales en la Comisión; por lo tanto, la diferencia entre el número total de los mandatos que ejerzan nacionales de dos determinados Estados miembros nunca podrá ser superior a uno;

b) con sujeción a lo dispuesto en la letra a), cada una de las sucesivas Comisiones se constituirá de forma que refleje de manera satisfactoria la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de los Estados miembros”.

¹³ El artículo I-26.1 asigna también a la Comisión las de promover “el interés general de la Unión” y tomar “las iniciativas adecuadas con este fin”, así como velar “por que se apliquen la Constitución y las medidas adoptadas por las instituciones en virtud de ésta”. Del mismo modo, la Comisión “supervisarà la aplicación del Derecho de la Unión bajo el control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea”. Ejercerá asimismo, “funciones de coordinación, ejecución y gestión, de conformidad con las condiciones establecidas en la Constitución. Con excepción de la política exterior y de seguridad común y de los demás casos previstos por la Constitución, asumirá la representación exterior de la Unión. Adoptará las iniciativas de la programación anual y plurianual de la Unión con el fin de alcanzar acuerdos interinstitucionales”.

Asimismo, el apartado 2 del citado precepto dispone que “los actos legislativos de la Unión sólo podrán adoptarse a propuesta de la Comisión, excepto en los casos en que la Constitución dispone otra cosa. Los demás actos se adoptarán a propuesta de la Comisión cuando la Constitución así lo establezca”.

sejo de Ministros ejercer, “conjuntamente” con el Parlamento Europeo, la función legislativa y la función presupuestaria¹⁴.

Por lo que se refiere a los ingresos de la Unión, el artículo I-54 del Tratado, bajo la denominación de los “Recursos propios de la Unión”, afirma en su apartado 1 que ésta “se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas”, de donde se desprende que, como reconoce el apartado 2, el Presupuesto de la Unión “se financiará íntegramente con cargo a los recursos propios”, sin perjuicio de la obtención de otros ingresos. Dicho “sistema de recursos propios” de la Unión será fijado mediante “ley europea” del Consejo de Ministros pudiendo, “establecerse nuevas categorías de recursos propios o suprimirse una categoría existente”. A tales efectos, el Consejo de Ministros “se pronunciará por unanimidad previa consulta al Parlamento Europeo”, y, para entrar en vigor, dicha ley deberá ser “aprobada por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales” (apartado 3).

En última instancia, una “ley europea” del Consejo de Ministros “fijará las medidas de aplicación del sistema de recursos propios de la Unión siempre que así lo disponga la ley europea adoptada con arreglo al apartado 3”. El Consejo de Ministros “se pronunciará previa aprobación del Parlamento Europeo” (apartado 4)¹⁵.

En todo caso, como afirma el párrafo segundo del artículo III-406, “los créditos se especificarán por capítulos, que agruparán los gastos según su naturaleza o destino y se subdividirán de conformidad con la ley europea contemplada en el artículo III-412”, de tal modo que no es posible considerar, como hacía M. A. Martínez Lago, en base a regulaciones anteriores, que en el Presupuesto comunitario, “a diferencia de lo que ocurre con los ingresos”, no existe, propiamente, “un estado de gastos, si se exceptúa el extracto de los créditos que han de ser cubiertos con recursos propios, que se incluye a continuación del estado de ingresos bajo la rúbrica «Financiación del Presupuesto»”. En opinión del autor precitado, el mencionado extracto no constituía “propiamente una autorización presupuestaria del

¹⁴ Además, el Consejo de Ministros tiene asignadas las funciones de “definición de políticas y de coordinación, en las condiciones establecidas por la Constitución” (artículo I-23.1).

¹⁵ El artículo I-34.2 del Tratado reconoce que “en los casos específicos previstos en la Constitución”, las leyes y las leyes marco europeas serán adoptadas por el Parlamento Europeo con la participación del Consejo de Ministros, o por éste con la participación del Parlamento Europeo, “con arreglo a procedimientos legislativos especiales”.

gasto, sino un mero resumen de los estados de gasto incluidos en cada Sección”¹⁶.

No obstante, según dispone el último inciso del artículo III-406, los gastos del Parlamento Europeo, del Consejo Europeo y del Consejo de Ministros, de la Comisión y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, “figurarán en secciones diferentes del Presupuesto, sin perjuicio de un régimen especial para determinados gastos comunes”.

El reflejo presupuestario de los ingresos y gastos de la Unión deberá responder, según establece el apartado 2 del artículo I-53 del Tratado, al principio de equilibrio presupuestario, al prescribir que “el Presupuesto deberá estar equilibrado en cuanto a ingresos y gastos”, señalando el apartado 5 que “a fin de garantizar la disciplina presupuestaria, la Unión no adoptará actos que puedan incidir de manera considerable en el Presupuesto sin dar garantías de que los gastos derivados de dichos actos puedan ser financiados dentro del límite de los recursos propios de la Unión y dentro del Marco Financiero plurianual a que se refiere el artículo I-55”.

En efecto, según establece el apartado 1 del artículo I-55, para “garantizar la evolución ordenada de los gastos de la Unión dentro del límite de sus recursos propios” se establecerá un “Marco Financiero anual”, que tendrá por objeto la fijación de “los importes de los límites máximos anuales de créditos de compromisos, por categoría de gastos”, según lo dispuesto en el artículo III-402.

Un “Marco Financiero plurianual” que se establecerá para un periodo de tiempo no inferior a cinco años, y que determinará los importes de los límites máximos anuales de “créditos para compromisos, por categoría de gastos, y del límite máximo anual de créditos para pagos”, así como “cualesquiera otras disposiciones adecuadas para el buen desarrollo del procedimiento presupuestario anual”. Tales límites máximos fijados en el “Marco Financiero plurianual” podrán ser prorrogados, según los términos vigentes en el último año de su vigencia, en el caso de que, al vencimiento del “Marco Financiero” anterior, no hubiera sido aprobada la ley europea por la que se establece el nuevo “Marco Financiero plurianual” (artículo III-402).

Este “Marco Financiero plurianual” en el que se inserta el Presupuesto de la Unión, será establecido, según dispone el artículo I-55 “mediante ley europea del Consejo”, pronunciándose éste por unanimidad “previa aprobación del Parlamento Europeo”, que se pronunciará, a su vez, “por mayoría de los miembros que lo componen” (apartado 2). En todo caso, según dis-

¹⁶ MARTINEZ LAGO, M.A.: “Manual de Derecho presupuestario. Ordenación jurídica de los Presupuestos y del control de la Hacienda Pública”. Madrid: Ed. Colex, 1992, pág. 223.

pone el apartado 3 del precepto anteriormente citado, deberá ser respetado por el Presupuesto anual de la Unión.

Respecto de la ejecución del Presupuesto de la Unión, el apartado 3 del artículo I-53 establece el principio según el cual los gastos consignados en el Presupuesto “serán autorizados para todo el ejercicio presupuestario anual de conformidad con la ley europea a que se refiere el artículo III-412”¹⁷

En todo caso, de conformidad con dicha ley europea, y salvo las excepciones que establezca, la ejecución de los gastos consignados en el Presupuesto “requerirá la adopción previa de un acto jurídicamente vinculante de la Unión que otorgue un fundamento jurídico a su acción y a la ejecución del correspondiente gasto” (apartado 4)¹⁸.

En último término, la ejecución del Presupuesto de la Unión se regirá por el “principio de buena gestión financiera” y, a tal fin, “los Estados miembros y la Unión cooperarán para que los créditos consignados en el Presupuesto” se utilicen de acuerdo con dicho principio (artículo I-53.6).

Asimismo, dentro del Capítulo II (“Disposiciones financieras”) del Título VI, de la Parte III, la Sección 4, bajo la rúbrica de “Disposiciones comunes”, contiene un conjunto de normas generales de carácter económico-financiero y presupuestario que, sin duda, merecen atención.

En este sentido, el artículo III-410 consagra la regla de carácter general según la cual “el Marco Financiero plurianual y el Presupuesto anual se establecerán en euros”.

¹⁷ El artículo III-412 dispone que: “1. La ley europea establecerá:

a) las normas financieras por las que se determinarán, en particular, las modalidades de adopción y ejecución del Presupuesto, así como las referentes a la rendición y censura de cuentas;

b) las normas por las que se organizará el control de la responsabilidad de los agentes financieros, en particular de los ordenadores de pagos y de los contables.

La ley europea se adoptará previa consulta al Tribunal de Cuentas.

2. El Consejo adoptará, a propuesta de la Comisión, un reglamento europeo por el que se establezcan las modalidades y el procedimiento con arreglo a los cuales deberán ponerse a disposición de la Comisión los ingresos presupuestarios previstos en el régimen de recursos propios de la Unión, así como las medidas que deban aplicarse para hacer frente, en su caso, a las necesidades de tesorería. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo y al Tribunal de Cuentas.

3. Hasta el 31 de diciembre de 2006, el Consejo se pronunciará por unanimidad en todos los casos previstos en el presente artículo”.

¹⁸ Cabe subrayar que en el artículo 52.4 in fine del Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea de 18 de julio de 2003, se precisaba que dicho acto “deberá revestir la forma de una ley europea, una ley marco europea, un reglamento europeo o una decisión europea”.

Posteriormente, el artículo III-411 reconoce la posibilidad de que la Comisión pueda “transferir a la moneda de uno de los Estados miembros los activos que posea en la moneda de otro Estado miembro, en la medida necesaria para que puedan ser utilizados para los fines que les asigna la Constitución, siempre que informe de ello a las autoridades competentes de los Estados miembros de que se trate”, evitando, en la medida de lo posible, dichas transferencias, “si posee activos disponibles o realizables en las monedas que precise”. A los efectos mencionados en este precepto, la Comisión “se relacionará con cada uno de los Estados miembros de que se trate a través de la autoridad que éste designe”, y para la “ejecución de las operaciones financieras, la Comisión recurrirá al banco de emisión del Estado miembro de que se trate o a otra institución financiera autorizada por éste”.

En todo caso, el Parlamento Europeo, el Consejo de Ministros y la Comisión “velarán por que la Unión disponga de los medios financieros que le permitan cumplir sus obligaciones jurídicas frente a terceros” (artículo III-413).

Del mismo modo, por iniciativa de la Comisión “se convocarán reuniones periódicas” de los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo de Ministros y de la Comisión “en el marco de los procedimientos presupuestarios contemplados en el presente Capítulo”. En todo caso, los Presidentes “adoptarán todas las medidas necesarias para propiciar la concertación y el acercamiento de las posiciones de las instituciones que presiden a fin de facilitar la aplicación del presente Capítulo” (artículo III-414).

3. EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LA “LEY EUROPEA POR LA QUE SE ESTABLECE EL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN”

El artículo III-404 del Tratado regula, como anteriormente se mencionaba, el procedimiento de aprobación de la ley europea por la que se establece el Presupuesto de la Unión a partir de la remisión contenida en el artículo I-56 del Tratado.

Sin embargo, pese a que su “forma jurídica”, expresamente, es la de una “ley europea”, el procedimiento de aprobación de la “ley europea que establece el Presupuesto anual de la Unión” contemplado en el artículo III-404 del Tratado, no coincide en todos sus términos con el procedimiento legislativo ordinario, regulado en el artículo III-396 para la aprobación de “leyes europeas” o de “leyes marco europeas”, al tiempo que mantiene sustanciales diferencias con el procedimiento previsto en el artículo 203 del

Tratado CEE para la aprobación del Presupuesto de la Unión, y con el recogido en el Anexo IV al Reglamento del Parlamento Europeo, donde se regula el procedimiento a seguir para el “examen del Presupuesto general de la Unión europea y de los Presupuestos complementarios”¹⁹.

En efecto, el procedimiento contemplado para la aprobación de la “ley europea por la que se establece el Presupuesto de la Unión” comienza con la elaboración, por cada institución, antes del 1 de julio, de un “estado de previsiones de sus gastos” para el ejercicio presupuestario siguiente, previsiones que serán reunidas por la Comisión “en un proyecto de presupuesto, que podrá contener previsiones divergentes”. En todo caso, el proyecto de presupuesto contendrá “una previsión de ingresos y una previsión de gastos” (artículo III-404.1). La Comisión podrá “modificar el proyecto de presupuesto durante el procedimiento, hasta la convocatoria del Comité de Conciliación contemplado en el apartado 5”²⁰.

El proyecto de Presupuesto de la Unión será presentado por la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de Ministros no más tarde “del 1 de septiembre del año que precede al de su ejecución” (artículo III-404.2)

Una vez recibido el proyecto de Presupuesto será el Consejo de Ministros el primero en adoptar su posición, remitiéndolo al Parlamento Europeo no más tarde del 1 de octubre del año que precede al de la ejecución del Presupuesto, debiendo informar “cumplidamente” al Parlamento Europeo “de las razones que le hayan conducido a adoptar su posición” (artículo III-404.3).

De este modo, se ha de subrayar que, a diferencia de lo descrito en el procedimiento presupuestario, en el procedimiento legislativo ordinario regulado en el propio Tratado es el Parlamento Europeo quien, en primera lectura, “aprueba su posición” en primer lugar trasladándola, a continuación, al Consejo de Ministros (artículo III-396.3). Asimismo, pueden destacarse otras diferencias respecto del procedimiento legislativo ordinario como es la brevedad de los plazos para el pronunciamiento de las diferentes Instituciones,

¹⁹ El artículo 69 del Reglamento del Parlamento Europeo, afirma, respecto del Presupuesto General, que “el Parlamento aprobará mediante resolución los procedimientos aplicables al examen del Presupuesto general de la Unión Europea y de los Presupuestos suplementarios, de conformidad con las disposiciones financieras de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas; estos procedimientos se incluirán como anexo al presente Reglamento”.

²⁰ El Comité de Conciliación previsto en el artículo III-404.5, al igual que el contemplado en el artículo III-396.10 en el procedimiento legislativo ordinario, estará integrado por “los miembros del Consejo de Ministros o sus representantes y por un número igual de miembros que representen al Parlamento Europeo”.

que contempla el procedimiento presupuestario y, desde una perspectiva estrictamente formal, la desaparición en éste último procedimiento de las distintas “lecturas” en que se articula el procedimiento legislativo ordinario²¹

En todo caso, retomando el procedimiento presupuestario, en el plazo de “cuarenta y dos días” desde la remisión de la posición adoptada por el Consejo de Ministros, el Parlamento podrá adoptar los siguientes acuerdos:

–Podrá “aprobar” la posición del Consejo de Ministros o no adoptar ninguna resolución al respecto, en cuyo caso, “la ley europea por la que se establece el Presupuesto se considerará adoptada”.

²¹ El artículo III-396, estructura el procedimiento legislativo ordinario en tres “lecturas” y un acto de “conciliación”. La “primera lectura” comienza con la aprobación por el Parlamento Europeo de su posición, transmitiéndola al Consejo de Ministros, que, en caso de aprobarla, supondrá la aprobación del acto propuesto “en la formulación correspondiente a la posición del Parlamento Europeo”. En caso de rechazarla, el propio Consejo de Ministros adoptará su posición en primera lectura, transmitiéndola al Parlamento con información de las “razones” que le hubieren llevado a adoptarla. Asimismo, la Comisión informará de su posición al Parlamento Europeo.

La “segunda lectura” se inicia con las actuaciones que puede realizar el Parlamento Europeo en el plazo de tres meses desde la transmisión de la información, pudiendo: a) aprobar la posición del Consejo de Ministros en primera lectura o no tomar posición alguna, en cuyo caso el acto propuesto se considera adoptado “en la formulación correspondiente a la posición” del Consejo de Ministros; b) rechazar, por mayoría de los miembros que lo componen, la posición del Consejo de Ministros en primera lectura, en cuyo caso el acto propuesto se considerará no adoptado; y c) proponer, por mayoría de los miembros que lo componen, enmiendas a la posición del Consejo de Ministros, transmitiendo el texto enmendado a éste último y a la Comisión, que dictaminará sobre dichas enmiendas.

Si en el plazo de tres meses desde la recepción de las enmiendas del Parlamento, el Consejo de Ministros, por mayoría cualificada, aprobara todas las enmiendas, el acto se considera adoptado. Si en el mismo plazo y por idéntica mayoría el Consejo de Ministros no aprobara todas las enmiendas, de acuerdo con el Presidente del Parlamento, convocará al Comité de Conciliación en un plazo de seis semanas. En todo caso, el Consejo de Ministros se pronunciará por unanimidad sobre las enmiendas que hayan sido objeto de un dictamen negativo de la Comisión.

Durante el acto de conciliación, el Comité constituido al efecto tratará de aprobar, con idéntica mayoría a la descrita en el procedimiento presupuestario, pero en el plazo de seis semanas desde su convocatoria, un texto conjunto basado en las posiciones del Parlamento y del Consejo de Ministros en segunda lectura. La Comisión participará en los trabajos del Comité de Conciliación y tomará las iniciativas necesarias para el acercamiento de las posiciones del Parlamento y del Consejo de Ministros.

Si en el plazo de seis semanas el Comité de Conciliación adoptara un texto conjunto, se iniciará la “tercera lectura”, en la que el Parlamento y el Consejo de Ministros deberán aprobar, en un plazo de seis semanas para cada uno, el texto conjunto adoptado por el Comité de Conciliación, por mayoría de los votos emitidos en el caso del Parlamento y por mayoría cualificada en el caso del Consejo de Ministros. De no ser así, el acto propuesto se considerará no adoptado.

–Podrá aprobar “enmiendas” a la posición del Consejo de Ministros “por mayoría de los miembros que lo componen”, remitiendo el texto enmendado al Consejo de Ministros y a la Comisión. En este supuesto, además, el Presidente del Parlamento Europeo, de acuerdo con el Presidente del Consejo de Ministros, “convocará sin demora al Comité de Conciliación”. Éste último no se reunirá, finalmente, si en el plazo de diez días a partir de la transmisión del proyecto, el Consejo de Ministros “comunica al Parlamento Europeo que aprueba todas sus enmiendas” (artículo III-404.4).

En el caso de que fuera necesaria la reunión del Comité de Conciliación, éste tratará de alcanzar –atendiendo a las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo de Ministros–, un acuerdo “sobre un texto conjunto”, por mayoría cualificada de los miembros del Consejo de Ministros o sus representantes y por mayoría de los miembros que representen al Parlamento”, en un plazo de veintiún días desde su convocatoria (artículo III-404.5). En caso contrario, la Comisión “presentará un nuevo proyecto de Presupuesto” (artículo III-404.8).

Durante este proceso de conciliación, la Comisión “participará en los trabajos del Comité de Conciliación y adoptará todas las iniciativas necesarias” para propiciar un acercamiento de las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo de Ministros (artículo III-404.5 in fine).

Si en el plazo antes mencionado, el Comité de Conciliación “alcanza un acuerdo sobre un texto conjunto”, el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros “dispondrán cada uno de catorce días” a partir de la fecha del acuerdo para “aprobar el texto conjunto” (artículo III-404.6).

En este plazo de catorce días pueden plantearse diferentes situaciones respecto de las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo de Ministros respecto del texto conjunto, que el apartado 7 de artículo III-404 del Tratado sistematiza del siguiente modo:

– Si el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros “aprueban el texto conjunto o no adoptan decisión alguna, o si una de estas instituciones aprueba el texto conjunto mientras que la otra no adopta decisión alguna”, la ley europea por la que se establece el Presupuesto “se considerará definitivamente adoptada de conformidad con el texto conjunto”.

– Si el Parlamento Europeo, por mayoría de los miembros que lo integran, y el Consejo rechazan el texto conjunto, o si una de estas instituciones rechaza el texto conjunto mientras que la otra no adopta decisión alguna, “la Comisión presentará un nuevo proyecto de Presupuesto”.

– Si el Parlamento Europeo, por mayoría de los miembros que lo integran, rechaza el texto conjunto mientras que el Consejo de Ministros lo aprueba, “la Comisión presentará un nuevo proyecto de Presupuesto”.

– Si el Parlamento Europeo aprueba el texto conjunto mientras que el Consejo de ministros lo rechaza, el Parlamento Europeo podrá, en el plazo de catorce días desde la fecha de rechazo del Consejo de Ministros, decidir por mayoría de los miembros que lo componen y tres quintas partes de los votos emitidos “que confirma en su totalidad o en parte” las enmiendas a que se refiere el apartado 4. En caso de que no se confirme una enmienda del Parlamento Europeo, “se mantendrá la posición adoptada en el Comité de Conciliación con respecto a la partida presupuestaria objeto de la enmienda” y la ley europea por la que se establece el Presupuesto “se considerará definitivamente adoptada sobre dicha base”.

Cuando el procedimiento previsto en este artículo hubiere concluido, el Presidente del Parlamento Europeo “declarará que la ley europea por la que se establece el Presupuesto ha quedado definitivamente aprobada” (artículo III-404.9), pronunciamiento que no se establece en el proceso de aprobación de las “leyes europeas” o “leyes marco europeas” en el procedimiento legislativo ordinario.

Precisamente, esta intervención del Presidente del Parlamento Europeo en el procedimiento de aprobación de la “ley europea de Presupuesto” constituye una traslación del tenor literal del artículo 203.7 del Tratado CEE, objeto de un importante pronunciamiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas el 3 de julio de 1986 (Asunto 34/86)²².

Efectivamente, en el primero de los pronunciamientos del Tribunal de Justicia sobre materia presupuestaria²³, a través de la Sentencia de 3 de julio de 1986, éste reconocía, precisamente, que ante la falta de acuerdo entre el Consejo y el Parlamento respecto de un nuevo tipo máximo, la declaración por el Presidente del Parlamento de la aprobación definitiva del Presupuesto “adolece de ilegalidad y debe anularse”.

Dicho pronunciamiento del Tribunal de Justicia se fundamentaba en el entendimiento, mantenido por el Abogado General Sr. Federico Manzini en sus Conclusiones –citando a Gaudemet, Buscema y Duverger–, de que

²² Recopilación de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. 1986-7. Asunto 34/86. Consejo de las Comunidades Europeas contra Parlamento Europeo. Pág. 2155 y sigs.

²³ El Presupuesto de la entonces Comunidad Económica Europea había dado lugar a la interposición de diversos recursos (Asuntos 48/81, República Federal de Alemania contra Comisión; 72/82, Consejo contra Parlamento; 73/82, Consejo contra Comisión), pero acuerdos políticos entre las propias Instituciones Comunitarias evitaron que el Tribunal de Justicia tuviera que emitir un juicio al respecto, siendo archivados mediante Autos de 20 de enero y 14 de julio de 1982.

“jurídicamente el Presupuesto no es más que «un *compte* ou, plus exactement, un *ensemble de comptes*», en otras palabras, a su juicio, “es como un anexo del acto por el que se promulga y no hay duda alguna de que, en el ordenamiento comunitario, dicho acto ha de imputarse a la Asamblea únicamente o, de modo más específico, a su Presidente” (Considerando 12). Una concepción que, como afirma M. Bazex, “evoca los antiguos análisis que no veían en el Presupuesto más que un simple acto de gestión, sin relación con el ordenamiento jurídico”²⁴.

De tal modo que, a juicio del Abogado General –y en contra de la opinión manifestada por el Parlamento Europeo y de la propia expresión “declarar” que utiliza el artículo 203.7 del Tratado CEE–, “el pronunciamiento del Presidente tiene necesariamente naturaleza constitutiva; es decir, individualiza y hace reconocible el Presupuesto al proveerlo de caracteres típicos e inmodificables” o, más exactamente, afirma, “le confiere la aptitud para desplegar efectos jurídicos externos” (Considerando 12), lo que, en opinión de H. Van Lier, significa atribuir al Presidente del Parlamento Europeo un papel que “objetivamente rebasa ampliamente al de un notario levantando acta de las voluntades de cada una de las partes”²⁵.

Por su parte, considerar anulable el acto del Presidente supondría, a juicio del Parlamento Europeo, que tiene “naturaleza constitutiva, es decir, que transforma el proyecto en Presupuesto”, y de esta consideración se desprendería, en pura lógica, que “el Presidente sea él mismo, igual que el Consejo y el Parlamento, pero distinto de ellos, otra autoridad presupuestaria”, subrayando que este acto, por el contrario, “tiene carácter declarativo y, como tal, no es impugnable por separado”, pues el Presupuesto es “un documento elaborado conjuntamente por el Consejo y la Asamblea”.

Una intervención del Presidente del Parlamento Europeo, a la que se refiere el art. 203.7 del Tratado CEE, que tiene consecuencias sobre la propia admisibilidad del recurso planteado ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, habida cuenta de que, a juicio del Parlamento, según el entonces art. 176 del Tratado CEE, “un acto común no está sujeto a control al disponer que la obligación de tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de anulación corresponde a la institución (en singular) de la que emana el acto anulado”. Ello no significaba, en opinión

²⁴ BAZEX, M.: “Le contrôle de la Cour de justice des Communautés européennes sur les actes budgétaires”. *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, núm. 1, janvier-mars 1987, pág. 462.

²⁵ VAN LIER, H.: “L’autorité budgétaire devant ses juges. L’affaire 34/86”. *Marchè Commun*, núm. 293, janvier 1986, pág. 520.

del Parlamento Europeo, que el Presupuesto comunitario se “sustraiga al control del Tribunal de Justicia”, sino que su conocimiento debe provenir de la utilización de “medios procesales diversos”, como, afirmaba, sucedió cuando el Consejo impugnó, en el Asunto 73/82, una medida ejecutiva de la Comisión y solicitó al mismo tiempo del Tribunal de Justicia, “con base en el artículo 184, un pronunciamiento incidental sobre la validez del Presupuesto” (Considerando 11).

Sin embargo, al amparo de lo establecido por el Tribunal de Justicia en la Sentencia de 23 de abril de 1986, afirmar que “en virtud del artículo 173 del Tratado, puede plantearse un recurso de anulación contra los actos del Parlamento europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros, si se reúnen las restantes condiciones establecidas en este artículo”, equivale a reconocer, opinión de A. Arnulf, “que todos los actos de la autoridad presupuestaria pueden ser enjuiciados” al amparo del artículo 173, cumpliendo los restantes requisitos²⁶.

En todo caso, otro de los argumentos esgrimidos por el Abogado General, Sr. F. Manzini para sostener la viabilidad del enjuiciamiento del acto de declaración del Presidente del Parlamento Europeo hacía referencia a las circunstancias que, según el Tratado CEE, dan lugar a la entrada en funcionamiento de la prórroga presupuestaria.

Concretamente, según la regulación contenida en el artículo 203.8 del Tratado CEE, el Parlamento Europeo puede rechazar el Presupuesto por mayoría de sus miembros y de las dos terceras partes de los votos emitidos. Un “poder de rechazo” que el Parlamento Europeo no había ejercido, formalmente, en relación con el proyecto de Presupuesto para 1986, de ahí que, en opinión tanto del Parlamento Europeo como del Consejo, no fuera posible iniciar el procedimiento de prórroga presupuestaria previsto en el artículo 204 del Tratado CEE, habida cuenta de que dicho precepto se refiere textualmente a la circunstancia de que, al inicio del ejercicio presupuestario, el Presupuesto “no (haya sido) votado”.

Dicha interpretación literal del precepto fue rechazada “con decisión” por el Sr. F. Manzini, para quien, a partir de la ubicación sistemática del artículo 204, “entre la norma que regula el procedimiento presupuestario y la que establece las modalidades de ejecución”, es posible deducir que la prórroga presupuestaria entra en juego “por lo menos en otras dos hipótesis: cuando el Presupuesto haya sido rechazado (como, por lo demás, sucedió en los

²⁶ ARNULL, A.: “The Budget case”. *European Law Review*. February 1986, pág. 435.

ejercicios 1980 y 1985), y cuando el procedimiento deba estimarse inconcluso por vicio o ilegalidad del acto de aprobación” (Considerando 17).

Tales antecedentes nos permiten explicar el significado que la prórroga del Presupuesto de la Unión adquiere en el artículo III-405 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, cuyo tenor es el siguiente: “1. Si la ley europea por la que se establece el Presupuesto no está definitivamente adoptada al iniciarse un ejercicio presupuestario, los gastos podrán efectuarse mensualmente por capítulos de conformidad con la ley europea contemplada en el artículo III-412, dentro del límite de la doceava parte de los créditos consignados en el capítulo correspondiente del Presupuesto del ejercicio precedente, sin que pueda superarse la doceava parte de los créditos previstos en el mismo capítulo del proyecto de presupuesto”²⁷.

No obstante, el Consejo de Ministros “podrá adoptar, a propuesta de la Comisión y respetando las demás condiciones establecidas en el apartado 1, una decisión europea por la que se autoricen gastos que excedan de la doceava parte, de conformidad con la ley europea contemplada en el artículo III-412”, transmitiendo “inmediatamente esta decisión” al Parlamento Europeo

Esta decisión europea, “deberá prever las medidas necesarias en materia de recursos para la aplicación del presente artículo”, respetando las leyes europeas contempladas 3 y 4 del artículo I-54. Dicha decisión europea “entrará en vigor a los treinta días de su adopción, a menos que dentro de ese plazo el Parlamento Europeo decida, por mayoría de los miembros que lo componen, reducir los gastos” (apartado 2).

Con carácter excepcional, el inciso primero del artículo III-406 dispone que “en las condiciones que determine la ley europea contemplada en el artículo III-412, los créditos que no correspondan a gastos de personal y que queden sin utilizar al final del ejercicio presupuestario sólo podrán ser prorrogados hasta el ejercicio siguiente”.

²⁷ Es preciso subrayar que el artículo III-311.1 del Proyecto de Tratado publicado el 18 de julio de 2003 en el Diario Oficial de la Unión Europea, contemplaba la prórroga presupuestaria estableciendo que “a falta de ley europea de presupuesto al iniciarse un ejercicio presupuestario, los gastos podrán efectuarse mensualmente por capítulos o por otra subdivisión, según lo dispuesto en las leyes europeas a que se refiere el artículo III-318, dentro del límite de la doceava parte de los créditos consignados en la ley europea de presupuesto del ejercicio precedente, sin que esta medida pueda 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 estudio”.

4. LA EJECUCIÓN Y CONTROL DEL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN EUROPEA

La competencia de ejecución del Presupuesto europeo se asigna, con carácter general, “bajo su propia responsabilidad y dentro del límite de los créditos autorizados”, a la Comisión, quien realizará la ejecución presupuestaria “en cooperación con los Estados miembros, de conformidad con la ley europea contemplada en el artículo III-412”, según el “principio de buena gestión financiera”. Los Estados miembros cooperarán con la Comisión a fin de garantizar que “los créditos autorizados se utilizan de acuerdo con dicho principio” (artículo III-407, párrafo 1).

Asimismo, la ley contemplada en el artículo III-412 del Tratado establecerá, de un lado, “las obligaciones de control y auditoría de los Estados miembros en la ejecución del Presupuesto, así como las responsabilidades que de ello se derivan”, y de otro, “las responsabilidades y las formas específicas de participación de cada institución en la ejecución de sus propios gastos” (artículo III-407, párrafo 2).

No obstante, únicamente la Comisión está facultada para “transferir créditos entre capítulos o entre subdivisiones, dentro de los límites y en las condiciones que establezca la ley europea contemplada en el artículo III-412” (artículo III-407, in fine).

A fin de salvar la responsabilidad derivada de la ejecución del Presupuesto, la Comisión deberá presentar “cada año” al Parlamento Europeo y al Consejo de Ministros “las cuentas del ejercicio cerrado relativas a las operaciones del Presupuesto”, así como “un balance financiero del activo y pasivo de la Unión”. Junto a los documentos mencionados, la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo de Ministros “un informe de evaluación de las finanzas de la Unión que basado en los resultados obtenidos”, en particular, en relación con las indicaciones dadas por el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros en virtud del artículo III-409” (artículo III-408).

Al mismo tiempo, la ejecución del Presupuesto europeo es fiscalizada por una Institución europea equivalente a los órganos de fiscalización externa existentes en los países europeos, el Tribunal de Cuentas Europeo.

La necesidad de un órgano de fiscalización externa de la ejecución del Presupuesto europeo se remonta al Tratado de Luxemburgo de 22 de abril de 1970, momento en que las Comunidades europeas se convierten en beneficiarias de recursos propios y no de simples aportaciones financieras de los Estados miembros.

De ahí que, aunque creado por el Tratado de Bruselas, de 22 de julio de 1975, “coincidiendo con la ampliación de las prerrogativas presupuestarias del Parlamento europeo”, el Tribunal de Cuentas Europeo fuera elevado al rango de “institución” por el Tratado de Maastricht²⁸, carácter con el que se ha mantenido en su reconocimiento por la Subsección 7 de la Sección 1 (“Instituciones”), Capítulo I (“Disposiciones institucionales”), del Título VI (“Del funcionamiento de la Unión”) de la Parte III, del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

Careciendo de función jurisdiccional, el Tribunal de Cuentas Europeo “examinará las cuentas de la totalidad de los ingresos y los gastos de la Unión”, así como “las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de cualquier órgano u organismo creado por la Unión en la medida en que el acto por el que se cree ese órgano u organismo no excluya dicho examen” (artículo III-384.1, párrafo 1). Además, el Tribunal de Cuentas “asistirá al Parlamento Europeo y al Consejo en el ejercicio de su función de control de la ejecución del Presupuesto” (artículo III-384.4 in fine).

Por lo que se refiere a la actividad fiscalizadora, el control desarrollado por el Tribunal de Cuentas se realizará a partir de los ingresos, de “las liquidaciones y las cantidades entregadas a la Unión”, por lo que se refiere a los ingresos, y “a partir de los compromisos asumidos y los pagos realizados”, respecto de los gastos, pudiendo efectuarse ambos controles “antes del cierre de las cuentas del ejercicio presupuestario considerado” (artículo III-384.2).

Como es habitual en la actividad desarrollada por los órganos de fiscalización externa, el control del Tribunal de Cuentas se llevará a cabo sobre la base de “la documentación contable y, en caso necesario, en las dependencias correspondientes de las otras instituciones, así como en las dependencias de cualquier órgano u organismo que gestione ingresos o gastos en nombre de la Unión y en los Estados miembros, incluidas las dependencias de cualquier persona física o jurídica que perciba fondos del Presupuesto”.

Por lo que se refiere al control en los Estados miembros, éste “se efectuará en colaboración con las instituciones nacionales de control o, si éstas no poseen las competencias necesarias, con los servicios nacionales competentes”. En todo caso, el Tribunal de Cuentas y las Instituciones naciona-

²⁸ J-F BERNICOT la consideraba ya, en 1992, como “la quinta institución de la Unión Europea”, puesto sus competencias fueron “reafirmadas y ampliadas” (“Introduction”, en CROUY-CHANEL, I de y PERRON, Ch.: “La Cour des Comptes Européenne”. París: Presses Universitaires de France, 1998).

les de control de los Estados miembros “cooperarán con espíritu de confianza y manteniendo su independencia”, comunicando al Tribunal de Cuentas “si tienen la intención de participar en el mencionado control” (artículo III-384.3, párrafo 1)²⁹.

Las restantes instituciones y cualquier órgano u organismo que gestione ingresos o gastos en nombre de la Unión, cualquier persona física o jurídica que perciba fondos del Presupuesto y las instituciones nacionales de control o, si éstas no poseen las competencias necesarias, los servicios nacionales competentes, “comunicarán al Tribunal de Cuentas, a instancia de éste, cualquier documento o información necesario para el cumplimiento de su función”.

Asimismo, el Tribunal de Cuentas tendrá “derecho de acceso” a las informaciones del Banco Europeo de Inversiones relativas a los ingresos y gastos de la Unión. Este “derecho de acceso” se regirá “por un acuerdo celebrado entre el Tribunal de Cuentas, el Banco y la Comisión” pero, a falta de éste, el Tribunal de Cuentas tendrá derecho de acceso “a las informaciones necesarias para el control de los ingresos y gastos de la Unión gestionados por el Banco” (artículo III-384.3, párrafos 2 y 3).

A resultas del examen de las cuentas, el Tribunal de Cuentas Europeo “presentará al Parlamento Europeo y al Consejo una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la legalidad y regularidad de las operaciones correspondientes, que será publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea”, y que “podrá completarse con observaciones específicas sobre cada uno de los ámbitos principales de la actividad de la Unión” (artículo III-384.1, párrafo 2).

En todo caso, junto a la “declaración sobre la fiabilidad de las cuentas”, el Tribunal de Cuentas, según resulta habitual en las funciones de los órganos de fiscalización externa, elaborará, después del cierre de cada ejercicio, “un informe anual”, que será remitido a las instituciones y publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea, acompañado “de las respuestas de estas instituciones a las observaciones del Tribunal de Cuentas”. En todo caso, el Tribunal de Cuentas podrá presentar “en cualquier momento sus observaciones, que podrán consistir en informes especiales, sobre cuestiones particulares y emitir dictámenes, a instancia de una de las demás instituciones”(artículo III-384.4, párrafos 1 y 2).

²⁹ Vid., a este respecto, FLIZOT, S.: “Les rapports entre la Cour des Comptes Européenne et les institutions supérieures de contrôle des États membres. Quelle application du principe de subsidiarité?”. Revue du Marché común et de l'Union européenne”, núm. 455, février 2002, pág. 115.

Tanto los informes anuales como los informes especiales o los dictámenes, serán aprobados por mayoría de los miembros que componen el Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de que pueda crear en su seno “salas” para la aprobación de “determinados tipos de informes o de dictámenes en las condiciones establecidas en su Reglamento Interno” (artículo III-384.4, párrafo 4).

De este modo, el Parlamento Europeo podrá aprobar, “por recomendación” del Consejo de Ministros, la “gestión” de la Comisión en la ejecución del Presupuesto examinando, con posterioridad a su examen por el Consejo de Ministros, los siguientes documentos:

- las cuentas
- el balance financiero y el informe de evaluación mencionados en el artículo III-408.
- el informe anual del Tribunal de Cuentas, acompañado de “las respuestas de las instituciones controladas” a las observaciones del Tribunal de Cuentas
- la declaración de fiabilidad mencionada en el párrafo segundo del apartado 1 del artículo III-384, y
- los informes especiales pertinentes del Tribunal de Cuentas” (artículo III-409.1).

No obstante, antes de aprobar la gestión de la Comisión, “o con cualquier otra finalidad enmarcada en el ejercicio de las atribuciones de ésta en materia de ejecución del Presupuesto”, el Parlamento Europeo “podrá pedir la comparecencia de la Comisión en relación con la ejecución de los gastos o el funcionamiento de los sistemas de fiscalización financiera”, debiendo facilitar la Comisión, a requerimiento del Parlamento, “toda la información necesaria” (artículo III-409, apartado 2).

Asimismo, la Comisión realizará las actuaciones necesarias para “dar curso a las observaciones que acompañen las decisiones de aprobación de la gestión y las demás observaciones del Parlamento Europeo sobre la ejecución de los gastos”, así como a los “comentarios que acompañen a las recomendaciones de aprobación de la gestión” adoptadas por el Consejo de Ministros” (artículo III-409, apartado 3).

En última instancia, el artículo III-409, apartado 4, prevé que, a instancia del Parlamento Europeo o del Consejo de Ministros, la Comisión “informará de las medidas adoptadas a raíz de dichas observaciones y comentarios y, en particular, de las instrucciones impartidas a los servicios encargados de la ejecución del Presupuesto”. Éstos serán remitidos, también, al Tribunal de Cuentas.

5. CONCLUSIONES

Desde luego, la regulación del Presupuesto de la Unión Europea contenida en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, perfecciona técnica y jurídicamente el concepto de Presupuesto Europeo existente hasta ahora. Junto a principios presupuestarios ya consagrados a nivel europeo, como el de anualidad –sin perjuicio de la adopción de un “Marco Financiero plurianual” que el Presupuesto debe respetar–, y el de universalidad, el Tratado incorpora nuevos principios presupuestarios, como el de “equilibrio” entre ingresos y gastos o el de “buena gestión financiera” en la ejecución presupuestaria.

Asimismo, el Tratado profundiza en el contenido y en la estructura del Presupuesto Europeo, al contemplar la existencia de un estado o previsión de gastos como parte integrante del Presupuesto de la Unión, donde los gastos aparecerán especificados por capítulos, agrupando los gastos según su naturaleza o destino, además del estado o previsión de ingresos, lo que, junto a la adopción del principio de legalidad presupuestaria constituyen, a priori, caracteres que sitúan al Presupuesto de la Unión Europea en la senda del significado del Presupuesto en el constitucionalismo.

Sin embargo, las peculiaridades que el procedimiento de aprobación del Presupuesto europeo presenta respecto del procedimiento legislativo ordinario, otorgan una posición de preeminencia al Consejo de Ministros que, habida cuenta de su origen y composición no basados directa o indirectamente en la legitimidad democrática que proporcionan los procesos electorales en la Unión Europea, incrementa respecto del Presupuesto europeo el “déficit democrático” que afectaría, con carácter general, al propio concepto de “ley europea”, máxime cuando también está prevista la existencia de “leyes europeas del Consejo de Ministros”, como antes se mencionaba, en algunos de los aspectos que pueden tener incidencia en la elaboración del Presupuesto.

Por ello, desde la perspectiva constitucional, probablemente sea éste el tema técnico y jurídicamente más relevante en la regulación del Presupuesto de la Unión, la opción del constituyente europeo por la “forma jurídica” de “ley europea” para la “ley por la que se establece el Presupuesto de la Unión”, a través de un procedimiento de aprobación en el que, entre otros aspectos anteriormente señalados, se reconoce al Consejo de Ministros la competencia para adoptar en primer término su posición. Un principio de legalidad presupuestaria que en el entramado de la organización institucional de la Unión Europea, indudablemente tiene importantes efectos en la dinámica de funcionamiento que dicho principio despliega en los Estados miem-

bros y que, al mismo tiempo, resulta relevante respecto de la propia naturaleza jurídica del Presupuesto de la Unión Europea.

Una decisión del “constituyente europeo” acerca de la “forma jurídica” del Presupuesto de la Unión en la que, probablemente, hayan podido incidir las argumentaciones esgrimidas con motivo del pronunciamiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas respecto del Asunto 34/86 ya que, como se recogía con anterioridad, la discusión rebasó los límites del debate acerca de la admisibilidad de la impugnación del acto de declaración del Presidente del Parlamento Europeo sobre la adopción del Presupuesto, para remitirse, en términos mucho más amplios, a la propia naturaleza jurídica del Presupuesto.

En efecto, el Abogado General Sr. F. Manzini realizaba concretas afirmaciones específicas respecto de la “naturaleza jurídica” del Presupuesto, al que consideraba “una cuenta” o un “conjunto de cuentas”, para sustentar argumentalmente el carácter “constitutivo” del acto de declaración del Presidente del Parlamento, lo que, como el propio Parlamento Europeo ponía de manifiesto, significaba convertir al Presidente del Parlamento en una “autoridad presupuestaria” distinta del propio Parlamento Europeo y del Consejo de Ministros.

Esta interpretación del Sr. Abogado General parece encontrar eco en la regulación del Presupuesto en el Tratado, donde se mantiene la intervención del Presidente del Parlamento Europeo para “declarar” que la ley europea por la que se establece el Presupuesto “ha quedado definitivamente aprobada”, y donde la aplicación de la prórroga presupuestaria se hace depender, precisamente, de la “aprobación definitiva” de la “ley europea por la que se establece el Presupuesto”.

En todo caso, no parecen desprenderse para el tratamiento del Presupuesto en el Tratado “dificultades” diferentes que las planteadas para la propia organización institucional de la Unión en el camino de consolidar unas Instituciones que, tanto en su definición jurídica como en su funcionamiento, respondan a los principios básicos del “gobierno constitucional”. En este proceso, un paso imprescindible, que no ha sido posible desarrollar en estas consideraciones generales de carácter preliminar, lo constituye el análisis de las diferentes “formas jurídicas” presentes en el proceso de elaboración, aprobación, ejecución y control del Presupuesto de la Unión, en el contexto del sistema de fuentes recogido en el Tratado. En efecto, el análisis de su naturaleza jurídica, evidentemente, permitirá profundizar en su posición y su papel en el funcionamiento institucional de la Unión Europea, constituyéndose en otro indicador fiable de la coherencia del contenido del Tratado con las “tradiciones constitucionales comunes” de los países de la Unión.