

NOTA

del: Praesidiuma: la Convención

Asunto: De las finanzas de la Unión: proyecto de artículos 38 a 40

Título VII: De las finanzas de la Unión

El proyecto de los artículos 38 y 39 se basa directamente en las conclusiones del Grupo IX.

Por lo que atañe al procedimiento presupuestario anual, cuyos elementos esenciales deberían figurar en el artículo 40, es preciso señalar que las propuestas del Grupo no suscitaron el respaldo de la Convención. Sin embargo, del debate de ésta no han surgido otras fórmulas en su lugar. Así pues, debería mantenerse una reflexión ulterior en el foro que convenga, probablemente un círculo de reflexión restringido, a fin de que el Praesidium y la Convención puedan presentar propuestas detalladas para la Parte II del Tratado en cuanto a la simplificación del procedimiento anual y la posibilidad de incluir las perspectivas financieras en la Constitución.

Por el momento, el artículo 40 contiene un esquema de procedimiento que refleja el mínimo común denominador de las opiniones expresadas por los miembros de la Convención. A este respecto, debe recordarse que, para varios de ellos, parece ser condición *sine qua non* para cualquier simplificación del procedimiento anual que figuren en la Constitución las perspectivas financieras y en particular el mecanismo de límites máximos vinculantes de gastos plurianuales.

DE LAS FINANZAS DE LA UNIÓN

ARTÍCULOS 38 A 40

Artículo 38: Recursos de la Unión

Sin perjuicio del concurso de otros ingresos, el presupuesto de la Unión será financiado íntegramente con cargo a los recursos propios.

El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones relativas al sistema de recursos propios de la Unión, recomendando a los Estados miembros su adopción de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

Comentario

Este artículo reproduce el actual artículo 269 del TCE:

"Sin perjuicio del concurso de otros ingresos, el presupuesto será financiado íntegramente con cargo a los recursos propios.

El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones relativas al sistema de recursos propios de la Comunidad, recomendando a los Estados miembros su adopción de conformidad con sus respectivas normas constitucionales."

En el informe del Grupo "Simplificación" se había reconocido claramente la función preponderante del Consejo en la definición del régimen de recursos de la Unión, puesto que éste debe ser adoptado posteriormente por los Estados miembros. La Convención no ha rebatido este enfoque.

Fiel a las conclusiones del Grupo, el Praesidium presenta el texto del artículo 269 del TCE sin modificaciones. No obstante, quiere llamar la atención de la Convención hacia el complejo problema que se oculta tras esta disposición.

El actual artículo 269 TCE prevé la adopción, por unanimidad, de las disposiciones relativas al sistema de recursos propios de la Unión; pero no se trata de disposiciones obligatorias, dado que el Consejo se limita a recomendar a los Estados miembros su ratificación. Por ello, el Praesidium se ha preguntado si este procedimiento podía garantizar en el futuro la adopción de medidas necesarias para la financiación de las políticas de la Unión, teniendo en cuenta "el efecto numérico". Se trata de saber si en una Unión ampliada seguirá siendo posible garantizar la financiación mediante una decisión que debe ser adoptada por unanimidad y ratificada por todos los Estados miembros.

Se puede asimismo plantear la pregunta de si el procedimiento actual permitiría a la Unión establecer "verdaderos" recursos propios.

Los recursos propios son los ingresos que financian el presupuesto de la Unión y que se recaudan directamente, dentro de un límite anual fijado por las perspectivas financieras en términos de porcentaje del producto nacional bruto de la Unión. Actualmente los recursos propios son cuatro:

- las exacciones reguladoras agrícolas,*
- los derechos del Arancel Aduanero Común,*
- una parte porcentual del importe resultante de la aplicación de un tipo uniforme a la base del IVA determinado con arreglo a normas comunitarias,*
- un importe resultante de la aplicación de un tipo, que se fija en el marco del procedimiento presupuestario anual, a una base consistente en la suma de los productos nacionales brutos (calculados de manera uniforme con arreglo a normas comunitarias).*

Mientras que los dos primeros recursos tienen un peso relativo cada vez menor, algunos miembros de la Convención consideran que los dos últimos no son verdaderos recursos propios, sino más bien contribuciones nacionales. Estos miembros¹ desearían que la Unión pudiera contar con recursos autónomos en forma de un impuesto europeo o de la participación en impuestos nacionales, sin que ello implique un aumento de la presión fiscal para los ciudadanos. Se trataría, ante todo, de un imperativo de transparencia: los ciudadanos europeos deberían saber cómo y en qué medida financian la Unión.

¿Permitiría el procedimiento previsto actualmente en el artículo 269 del TCE este tipo de evolución?

Cabe observar que, en cualquier caso, una modificación del procedimiento consistente en suprimir la necesidad de ratificaciones nacionales implicaría la creación de una nueva competencia de la Unión, que habría que contemplar en el título III de la Constitución.

El Praesidium desea llamar la atención de la Convención hacia este problema y espera que del debate en el pleno surjan indicaciones más concretas sobre la orientación que debe aplicar. Mientras tanto, ha decidido presentar el artículo 269 del TCE en su versión actual antes de proponer posibles modificaciones.

Artículo 39: Principios presupuestarios y financieros

1. Todos los ingresos y gastos de la Unión deberán estar comprendidos en las previsiones correspondientes a cada ejercicio presupuestario y consignados en el presupuesto de conformidad con lo dispuesto en la Parte II de la Constitución.
2. El presupuesto deberá estar equilibrado en cuanto a ingresos y gastos.
3. Los gastos consignados en el presupuesto serán autorizados para el período del ejercicio presupuestario anual de conformidad con la ley a que se refiere el artículo B (*Parte II, antiguo 279: Reglamento Financiero*).

¹ *Se han presentado varias contribuciones sobre este asunto.*

4. La ejecución de gastos consignados en el presupuesto requerirá la adopción previa de un acto jurídicamente vinculante que otorgue un fundamento jurídico a la acción de la Unión y a la ejecución del correspondiente gasto de conformidad con la ley a que se refiere el artículo B (*Parte II, antiguo 279: Reglamento Financiero*). Dicho acto debe revestir la forma de una ley europea, una ley de bases europea, un reglamento europeo o una decisión europea.
5. A fin de garantizar la disciplina presupuestaria, la Comisión no hará ninguna propuesta de acto de la Unión 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 la Unión.
6. El presupuesto de la Unión se ejecutará con arreglo al principio de buena gestión financiera. Los Estados miembros cooperarán con la Unión para garantizar que los créditos consignados en el presupuesto se utilizan de acuerdo con el principio de buena gestión financiera.
7. La Unión y los Estados miembros combatirán el fraude y toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión con arreglo a lo dispuesto en el artículo Z (*Parte II: antiguo 280 del TCE*).

Comentario

Este artículo contiene los principios por los que se rige la financiación de la Unión, tal como se enuncian ¹ en el informe del Grupo IX:

- *El apartado 1 recoge el principio de unidad del presupuesto que figura en el artículo 268 del TCE: "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."*

¹ *No se ha recogido aquí el principio de suficiencia de medios mencionado en el informe del Grupo, por estar cubierto en el proyecto de apartado 5 del artículo 3 (CONV 528/03).*

Se suprime la referencia al Fondo Social Europeo por ser obsoleta. La mención de las disposiciones de la Parte II de la Constitución responde a la necesidad de tener en cuenta el particular régimen de financiación de determinadas políticas, en espera de que se pronuncie la Convención. Concretamente, se trata de la Política Exterior y de Seguridad Común y de la cooperación en los ámbitos de la Justicia y los asuntos de Interior, que actualmente se tratan en el párrafo segundo del artículo 268 y en los artículos 28 y 41 del TUE, y del Fondo Europeo de Desarrollo.

- El apartado 2 recoge el principio de equilibrio presupuestario que actualmente figura en el párrafo tercero del artículo 268: "El presupuesto deberá estar equilibrado en cuanto a ingresos y gastos."*
- El apartado 3 reproduce el principio de la anualidad del presupuesto que actualmente figura en el párrafo primero del artículo 271 del TCE: "Los gastos consignados en el presupuesto serán autorizados para el período de un ejercicio presupuestario salvo disposición en contrario del reglamento adoptado en virtud del artículo 279." Se ha precisado la duración del ejercicio presupuestario.*

El reglamento adoptado en virtud del artículo 279 es el Reglamento Financiero, que entre otras cosas prevé la posibilidad limitada de traspaso de créditos de un ejercicio a otro. El Reglamento Financiero debería convertirse en una ley a tenor del proyecto de artículo 24.

- Los apartados 4 y 5 presentan las dos caras del mismo principio: al tiempo que, por una parte, la consignación de créditos en el presupuesto se vincula a la existencia de un acto jurídicamente obligatorio, por otra parte la Comisión, a la hora de proponer un acto, debe tener en cuenta su repercusión en el presupuesto.*

El apartado 4 recoge la propuesta del Grupo IX, que a su vez se basa en el artículo 36 del Acuerdo Interinstitucional de 9 de mayo de 1999 sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario: "En virtud del sistema del Tratado, la ejecución de los créditos consignados en el presupuesto para cualquier acción comunitaria requerirá la adopción previa de un acto de base. Un "acto de base" es un acto legislativo de Derecho derivado que otorga un fundamento jurídico a la acción comunitaria y a la ejecución del correspondiente gasto consignado en el presupuesto. Dicho acto debe revestir la forma de un reglamento, una directiva o una decisión. Las recomendaciones y los dictámenes, así como las resoluciones y declaraciones, no constituyen actos de base."

El Acuerdo Interinstitucional prevé excepciones muy limitadas a esta norma. Una vez consagrado el principio general en la Constitución, dichas excepciones deberían ser objeto del Reglamento Financiero a que se refiere el artículo 279 del TCE.

El apartado 5 reproduce la formulación del artículo 270 del TCE: "A fin de 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 269."

- *El apartado 6 se refiere a la ejecución del presupuesto, y recoge el principio de buena gestión financiera previsto en el artículo 274 del TCE, en un contexto más amplio. De tal modo, la referencia que en dicho artículo se hace a la Comisión se ha sustituido por una a la Unión. Efectivamente, este principio no debe afectar exclusivamente a la Comisión. Todas las instituciones tienen responsabilidades parciales en la gestión de las finanzas de la Unión. El Parlamento Europeo, por ejemplo, debe tener en consideración este principio al aprobar la gestión de la Comisión. El párrafo segundo del artículo 274 del TCE confirma en parte este planteamiento, en lo que respecta a la ejecución por las demás instituciones de la sección del presupuesto que les corresponde.*

Por otra parte, el apartado 6 no prejuzga la responsabilidad de la Comisión en la ejecución del presupuesto. En la Parte II de la Constitución se incluirán las disposiciones sobre las respectivas responsabilidades de las instituciones y de los Estados miembros en la gestión del presupuesto.

Este principio afecta a los Estados miembros en la medida en que también intervienen en la ejecución del presupuesto.

El actual artículo 274 del TCE estipula que "La Comisión, bajo su propia responsabilidad y dentro del límite de los créditos autorizados, ejecutará el presupuesto de conformidad con las disposiciones de los reglamentos adoptados en virtud del artículo 279, con arreglo al principio de buena gestión financiera. Los Estados miembros cooperarán con la Comisión para garantizar que los créditos autorizados se utilizan de acuerdo con el principio de buena gestión financiera.

El reglamento determinará las formas específicas de participación de cada institución en la ejecución de sus propios gastos."

- *El apartado 7 recoge el apartado 1 del artículo 280, que dice: "La Comunidad y los Estados miembros combatirán 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 una protección eficaz en los Estados miembros."*

Artículo 40: Procedimiento presupuestario de la Unión

El Parlamento Europeo y el Consejo aprobarán conjuntamente el presupuesto anual de la Unión, a propuesta ¹ de la Comisión y con arreglo al procedimiento previsto en el artículo W (*antiguo 272 del TCE, Parte II de la Constitución*).

El presupuesto de la Unión se establecerá respetando las perspectivas financieras plurianuales a que se refiere el artículo Y (*Parte II de la Constitución*).

Comentario

En el debate del pleno de 5 y 6 de diciembre de 2002, la Convención no confirmó las propuestas del Grupo IX relativas a las condiciones detalladas del procedimiento presupuestario anual. Sin embargo, se llegó a cierto consenso en cuanto al principio de aprobación conjunta del presupuesto por las dos ramas de la autoridad presupuestaria, Parlamento Europeo y Consejo, a tenor de un procedimiento de codecisión adaptado. A continuación será preciso determinar los pormenores que habrá que introducir en la Parte II de la Constitución para simplificar el actual artículo 272.

Cabe observar que, en relación con la descripción del "procedimiento legislativo" que se hace en el proyecto de artículo 25, la formulación propuesta para el artículo 40 no incluye el abandono del procedimiento en caso de desacuerdo. Efectivamente, en el campo presupuestario no es posible "abandonar" el procedimiento ya que la Unión debe disponer imperativamente de un presupuesto. Precisamente, la dificultad para detallar este procedimiento reside en la pregunta "¿qué hacer en caso de desacuerdo entre el Parlamento y el Consejo?".

¹ Esta fórmula, "a propuesta de la Comisión", no condiciona las normas de votación en el Consejo, que constituirán el "procedimiento previsto en el artículo W". No se pretende hacer extensivas al procedimiento presupuestario las consecuencias derivadas de la iniciativa de la Comisión.

La Convención acogió asimismo con interés la propuesta de constitucionalizar las perspectivas financieras, que actualmente son objeto de un Acuerdo Interinstitucional. Muchos de sus miembros reconocieron la contribución de las perspectivas a la estabilidad y al respeto de la disciplina presupuestaria desde su creación en 1988. Merece recordarse, de hecho, que el informe del Grupo IX asocia la simplificación del procedimiento presupuestario anual a la inclusión de las perspectivas en la Constitución, que les da carácter jurídico obligatorio.

Si se consigna este principio en la Parte I, a continuación la Convención debería decidir la inclusión –en la Parte II de la Constitución– de una base jurídica y de los elementos de las perspectivas que merezcan consagrarse directamente en la Constitución. La base jurídica de la Parte II debería fijar asimismo el procedimiento de adopción de la ley de perspectivas financieras.

Para concluir, el artículo 40 contiene un esquema de procedimiento que refleja el mínimo común denominador de las opiniones expresadas por los miembros de la Convención. Puesto que del debate en el pleno no han surgido otras fórmulas posibles, deberá mantenerse una reflexión ulterior en el marco de un círculo de reflexión restringido, dedicado al procedimiento presupuestario anual y a la inclusión de una base jurídica para la adopción de las perspectivas financieras, así como a su alcance, en la Parte II de la Constitución.
