

**INFORME**

---

del: Presidente del Círculo de debate sobre el procedimiento presupuestario

a los: Miembros de la Convención

---

Asunto: **Informe final del Círculo de debate sobre el procedimiento presupuestario**

---

El Círculo de debate sobre el "procedimiento presupuestario" finalizó sus trabajos durante su reunión del 4 de abril de 2003, en la que estudió el proyecto de informe que le presentó su Presidente, D. Henning Christophersen.

En sus dos reuniones anteriores, el Círculo había estudiado las cuestiones relativas al mandato que le había dado el Praesidium sobre la base de los trabajos realizados por el Grupo "Simplificación". Se trataba, de forma más concreta, de contestar a las siguientes preguntas:

- a) *"De qué modo deben incluirse las perspectivas financieras en la Constitución. Esto supone que debe responderse a la cuestión del alcance de las disposiciones que se dedicarán a las mismas y, por ende, su grado de detalle. El Círculo deberá estudiar asimismo el procedimiento de adopción de las perspectivas plurianuales."*

- b) *Cuáles deberán ser las modalidades concretas del procedimiento presupuestario simplificado. Esto implica, en particular, la necesidad de examinar la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios y sus consecuencias".*<sup>1</sup>

En su reflexión global sobre la simplificación en el ámbito de los procedimientos presupuestarios, el Círculo de debate se basó en dos ideas ya manifestadas por el Grupo "Simplificación" de la Convención<sup>2</sup>:

- Debe establecerse un vínculo entre la inclusión en la Constitución de las perspectivas financieras que de esta manera pasarían a ser jurídicamente obligatorias y una simplificación del procedimiento presupuestario que supondría, en particular, la supresión de las diferencias de procedimiento entre gastos obligatorios y gastos no obligatorios.
- La simplificación de procedimientos debe hacer que éstos sean más legibles, claros y transparentes para los ciudadanos pero también más legítimos. En este sentido, deben preservarse, en el conjunto de procedimientos relativos al presupuesto, el equilibrio institucional y la cultura de colaboración entre las dos ramas de la autoridad presupuestaria (Parlamento Europeo y Consejo)<sup>3</sup>.

#### **A. FORMALIZACIÓN DE LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS EN LA CONSTITUCIÓN**

El Círculo de debate inició su trabajo estudiando la problemática relacionada con la inclusión de las perspectivas financieras en la Constitución.

---

<sup>1</sup> CONV 612/03.

<sup>2</sup> CONV 424/02.

<sup>3</sup> Varios miembros señalaron que su posición definitiva dependerá del equilibrio institucional que resulte del conjunto de los procedimientos relativos al sistema de recursos propios, en el marco financiero y en el presupuesto anual.

Las perspectivas financieras son en la actualidad objeto del acuerdo interinstitucional sobre disciplina presupuestaria y mejora del procedimiento presupuestario. Sirven de marco al procedimiento presupuestario anual al fijar límites máximos anuales, por rúbrica, para los créditos de compromiso y un límite máximo anual para los créditos de pago que se determina respetando el límite máximo de los recursos propios previsto por la Decisión "Recursos propios" <sup>4</sup>. El acuerdo interinstitucional incluye también disposiciones sobre las peculiaridades de los créditos consignados en las distintas rúbricas, un instrumento de flexibilidad para poder reaccionar sobre la marcha, sin tener que modificar los límites máximos de las perspectivas, de las modalidades de procedimiento, los mecanismos de concertación interinstitucional, etc. <sup>5</sup>

En primer lugar se abordó la cuestión de la denominación. La expresión "perspectivas financieras" no refleja de forma clara el contenido del acto, por lo que el Círculo prefirió la denominación "marco financiero plurianual".

El debate que se celebró en el Círculo puso de manifiesto la existencia de tres niveles que deben tomarse en consideración al abordar las modalidades concretas de inscripción del "marco financiero" en la Constitución. Se trata de saber qué disposiciones relativas a este "marco financiero plurianual" deben incluirse en la Parte I de la Constitución, qué disposiciones deben consignarse en la Parte II y por último, qué debe dejarse para el ámbito de Derecho derivado en forma de actos jurídicos que deban adoptarse sobre la base de la Constitución.

---

<sup>4</sup> Decisión del Consejo de 29 de septiembre de 2000, DO L 253 de 7.10.2000, p. 42. Esta Decisión fija el límite máximo de los recursos propios en un 1,27% del PNB de la Unión (1,24% de acuerdo con el nuevo Sistema de cuentas).

<sup>5</sup> El último acuerdo de 6 de mayo de 1999 sirvió para codificar otros varios acuerdos anteriores, en particular en materia de relaciones entre actos jurídicos y presupuesto, clasificación de gastos o también modalidades de procedimiento de colaboración interinstitucional (DO C 172 de 18.6.1999, p. 1).

## **Parte I de la Constitución**

En espera del resultado de los trabajos del Círculo, el Praesidium ya ha presentado a la Convención un proyecto de artículo 40 que se limita a determinar el carácter vinculante de las perspectivas financieras para el presupuesto anual, pero que deja a la Parte II de la Constitución la fijación de cualquier otro elemento de las perspectivas, incluido el procedimiento de toma de decisión.

La mayoría de los miembros del Círculo consideran que debe dedicarse un artículo específico al "marco financiero plurianual". Este artículo, que podría llevar el número 39 bis, debe preceder al dedicado al procedimiento presupuestario anual e incluir los elementos siguientes:

- El artículo 39 bis debe especificar que el "marco financiero plurianual" es un marco vinculante para el presupuesto anual con objeto de garantizar que los gastos de la Unión evolucionan de forma ordenada.
- En particular, el artículo en cuestión debe incluir el principio con arreglo al cual el "marco financiero" fija los importes vinculantes de los límites máximos anuales de los créditos de compromiso por rúbrica dentro del límite de los recursos propios de la Unión.
- Este artículo debe también contener la base jurídica que permita a las Instituciones adoptar, para un período dado, el acto jurídico que contiene el propio "marco financiero" y, por consiguiente, el procedimiento de decisión.

El Círculo estudió varias cuestiones vinculadas al papel de las Instituciones y las normas de votación en el procedimiento de adopción del "marco financiero":

En primer lugar, cuál debe ser el procedimiento en el seno del Consejo. En la actualidad, el Consejo Europeo decide las perspectivas de común acuerdo y, posteriormente, son objeto de un acuerdo interinstitucional. La mayoría de los miembros del Círculo considera que una vez formalizado en la Constitución, corresponde al Consejo <sup>6</sup> adoptar el "marco financiero plurianual".

Además, para mantener el equilibrio actual, el Consejo debería pronunciarse por unanimidad. El Círculo es consciente del elevado riesgo de parálisis que supone la unanimidad en una Europa ampliada, en especial en una cuestión como ésta, en la que se debe garantizar que se toman decisiones en los plazos fijados para asegurar el funcionamiento de la Unión y la financiación de sus políticas. Por ello, la mayoría de los miembros del Círculo consideran que debe sustituirse la unanimidad, de forma general en la Constitución y, en particular, en este sector, por una mayoría supercualificada que la Convención determinará. Caso de que la Convención no defina una mayoría supercualificada, la mayoría de los miembros del Círculo considera que se deberá recurrir en este sector a la mayoría cualificada.

La segunda cuestión que se plantea es la del papel del Parlamento. En la actualidad, como ya se ha dicho en este informe, una vez que los Jefes de Estado y de Gobierno han tomado una decisión, las perspectivas son objeto de un acuerdo interinstitucional y, por lo tanto, de "negociación" entre instituciones. La mayoría de los miembros del Grupo consideran que se preservará el papel actual del Parlamento si interviene en el procedimiento mediante un dictamen conforme. Además, habrá que prever un mecanismo de conciliación para facilitar la negociación y el acuerdo entre el Consejo y el Parlamento.

---

<sup>6</sup> El Círculo estudió también la cuestión de a qué formación del Consejo correspondía este procedimiento. En espera de las conclusiones de la Convención en lo que se refiere a las funciones y las formaciones del Consejo, el Círculo considera que las decisiones a propósito del "marco financiero plurianual" deben ser adoptadas por el Consejo al nivel político más alto posible, es decir, el Consejo Europeo si la Constitución le otorga la facultad de adoptar actos jurídicos, o bien el Consejo reunido al nivel de Jefes de Estado y de Gobierno.

En lo que se refiere a la iniciativa legislativa, debería corresponder a la Comisión sin prejuzgar por ello las normas de votación en el Consejo en caso de que se decidiera sustituir la unanimidad por una mayoría supercualificada. En cualquier caso, debería preverse una excepción de las consecuencias de la iniciativa de la Comisión en materia de votación en el Consejo <sup>7</sup>.

Una formulación posible podría ser: "el Consejo [reunido a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno - el Consejo Europeo] a propuesta de la Comisión y tras el dictamen conforme del Parlamento Europeo, adoptará [por mayoría supercualificada / por mayoría cualificada] la ley relativa al marco financiero plurianual".

- Además, el Círculo considera que el "marco financiero" deberá mencionarse en el apartado 5 del artículo 39 <sup>8</sup> en tanto que marco de referencia para la disciplina presupuestaria, junto con el límite máximo de los recursos propios.

## **Parte II de la Constitución**

El Círculo de debate determinó varios elementos que podrían formar parte del dispositivo del "marco financiero" en la Parte II de la Constitución.

---

<sup>7</sup> Contemplada actualmente en el artículo 250 TCE.

<sup>8</sup> CONV 602/03.

1. Los artículos deben estipular, de forma más detallada que en la Parte I, que el "marco financiero" establece:
  - el importe de los límites máximos anuales de los créditos de compromiso para un número limitado de rúbricas
  - y
  - el importe del límite anual de los créditos de pago que deben, en cualquier caso, respetar el límite máximo de los recursos propios.

La evolución ordenada y las relaciones entre estos conceptos –límites máximos de créditos de compromiso, límites máximos de créditos de pago y el respeto del límite máximo de los recursos propios– deben establecerse en el propio "marco financiero".

El Círculo considera que las rúbricas de gasto no deben precisarse en la Constitución que, sin embargo, debe estipular que sólo un número limitado de rúbricas pueden ser objeto de límites máximos vinculantes para no vaciar de contenido el presupuesto anual.

2. Las disposiciones de la Parte II deben también prever el principio de un instrumento de flexibilidad cuya finalidad sería permitir que se cubrieran, sobre la marcha, necesidades no previstas por el "marco financiero". Una vez que el principio se inscriba en la Constitución, el propio "marco financiero" puede establecer las modalidades de aplicación de este instrumento de flexibilidad.

Este instrumento de flexibilidad podría, a título de ejemplo y como sucede en el Acuerdo interinstitucional vigente, consistir en un importe limitado destinado a financiar gastos concretos que no podrían serlo con los límites máximos disponibles de alguna de las rúbricas. Podría también consistir en la creación de una o varias reservas.

3. La Constitución debe fijar de forma explícita la duración del período cubierto por el "marco financiero" y que debe ser por lo menos de 5 años.

El Círculo estudió la posibilidad de vincular la duración del "marco financiero" a las elecciones europeas y al mandato de la Comisión y llegó a la conclusión de que no debe

establecerse este vínculo en la Constitución, lo que no prejuzga la práctica que podría establecerse más adelante, si las Instituciones así lo decidieran <sup>9</sup>.

4. Dado que debería ser el marco vinculante del procedimiento presupuestario anual, es indispensable prever un mecanismo para hallar una solución al posible fracaso del procedimiento de adopción del "marco financiero plurianual". Este mecanismo se describiría en las disposiciones de la Parte II de la Constitución. El Círculo sugiere que este mecanismo consista en la prórroga del último año del "marco financiero" precedente.
5. Un artículo de la Parte II debe establecer el principio general con arreglo al cual el "marco financiero" puede contener cualquier otra disposición útil para el buen desarrollo del procedimiento presupuestario anual. Sólo se contemplan las disposiciones estrechamente vinculadas a la aplicación del "marco financiero".
6. Las disposiciones de la Parte II deben prever también que la autoridad presupuestaria y la Comisión velen por la disponibilidad de los medios financieros necesarios para cubrir los gastos que permitan a la Unión cumplir sus obligaciones jurídicas frente a terceros. Este principio es consecuencia de la personalidad jurídica de la Unión y de su capacidad de asumir obligaciones jurídicas. Se trata, en definitiva, de reconocer de forma explícita que algunos gastos son jurídicamente obligatorios.

---

<sup>9</sup> En el Círculo hubo quien abogó por un "marco" que fuera la traducción financiera a lo largo de varios años de una cierta política. La práctica confirma este enfoque ya que, hasta la fecha, las perspectivas financieras siempre han ido acompañadas de un conjunto de medidas legislativas sobre las políticas de la Unión con implicaciones presupuestarias importantes. Aun así, sería técnica y jurídicamente impracticable prever en la Constitución reformas legislativas periódicas, vinculadas a la adopción del "marco financiero plurianual", lo que no prejuzga cuál podría ser la práctica ulterior.



7. Una disposición de la Parte II debería permitir, sobre la marcha en caso de circunstancias no previstas, la modificación, de ser necesaria, del marco financiero plurianual. Esta modificación estaría sometida al mismo procedimiento que la prevista para la adopción del marco financiero plurianual y dentro de los límites de los recursos propios de la Unión.

### **Acto jurídico relativo al "marco financiero plurianual"**

De conformidad con el proyecto de los artículos 24 y siguientes presentados por el Praesidium, el acto jurídico sería una ley<sup>10</sup> que sería una excepción a la norma general por no seguir el procedimiento legislativo, debiendo también aplicársele las disposiciones previstas en materia de transparencia y subsidiariedad.

Deberá aplicar las disposiciones de las Partes I y II de la Constitución tal como ya se ha indicado.

### **A. PROCEDIMIENTO PRESUPUESTARIO ANUAL**

El Círculo estudió las modalidades del procedimiento presupuestario anual a la luz de sus propios trabajos sobre el "marco financiero plurianual", teniendo en cuenta que su formalización en la Constitución lo hará jurídicamente vinculante para las Instituciones (Parlamento Europeo, Consejo y Comisión) cuando ejerzan sus respectivos poderes en materia presupuestaria.

---

<sup>10</sup> Algunos miembros del Círculo abogaron por que "el marco financiero plurianual" fuera objeto de una ley orgánica, instrumento que, de momento, no está previsto en el catálogo del proyecto de artículo 24 sometido a debate en la Convención.

La primera etapa del procedimiento presupuestario, en su forma actual, es la presentación por la Comisión de un anteproyecto de presupuesto, correspondiendo al Consejo redactar el proyecto de presupuesto. El Círculo considera que conviene reconocer a la Comisión la facultad de presentar el proyecto de presupuesto. Ello implica, en particular, que la Comisión podrá modificar su propuesta hasta la fase de conciliación <sup>11</sup>. Además, si se acortan los plazos de procedimiento, la necesidad de adaptación del proyecto inicial serán mínimas.

Por el contrario, la atribución de la iniciativa a la Comisión no debe prejuzgar, en opinión del Círculo, las reglas de votación en el seno del Consejo. Debe preverse aquí, como en el caso del "marco financiero plurianual", una excepción a las consecuencias en términos de mayorías exigidas en el seno del Consejo, por iniciativa de la Comisión <sup>12</sup>.

El Círculo consideró que convenía suprimir la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios. Los miembros del Círculo consideraron que dicha distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios ya no está justificada por haberse quedado obsoleta, desprovista de criterios claros y ser responsable, en buena parte, de la complejidad del procedimiento presupuestario.

La supresión de la distinción está subordinada al fortalecimiento de la disciplina presupuestaria mediante la formalización del "marco financiero" en la Constitución y, muy particularmente, a la inscripción del principio, ya mencionado, con arreglo al cual la autoridad presupuestaria y la Comisión velan por la disponibilidad de los medios financieros necesarios para permitir que la Unión cumpla sus obligaciones jurídicas frente a los terceros. Se trata, en definitiva, de una redefinición de los gastos jurídicamente obligatorios.

---

<sup>11</sup> Véase más adelante las modalidades de procedimiento.

<sup>12</sup> Actualmente se contempla en el artículo 250 TCE.

No obstante, cabe señalar que algunos miembros del Círculo, si bien aceptaban la supresión de la distinción de procedimiento entre gastos obligatorios y no obligatorios, supeditaban su acuerdo al reconocimiento del principio con arreglo al cual se consignan en el presupuesto los créditos necesarios para cumplir las obligaciones financieras derivadas de los acuerdos internacionales y de los actos legislativos, al mantenimiento de los procedimientos de decisión actuales en algunas políticas de la Unión y al mantenimiento del equilibrio institucional.

Algunos miembros del Círculo propusieron que se previeran modalidades particulares de procedimiento en materia de política exterior y de seguridad común.

Se han desarrollado en las Instituciones prácticas de negociación y concertación que, codificadas en parte por el último acuerdo interinstitucional de 1999, son hoy en día elementos importantes del procedimiento presupuestario. El Círculo considera que este tipo de prácticas debe formalizarse en el nuevo procedimiento presupuestario para preservar la cultura de colaboración que se ha establecido entre las Instituciones durante el último decenio.

Aparte del Comité de conciliación del que hablaremos más adelante, el mecanismo de diálogo tripartito que reúne a los representantes de las tres instituciones, Parlamento Europeo, Consejo y Comisión, debería formalizarse, en especial en la fase de preparación del presupuesto, como instrumento de concertación de los objetivos presupuestarios del ejercicio preparatorio.

### **Modalidades del procedimiento presupuestario anual**

La aprobación del presupuesto es, hoy en día, el resultado de la colaboración de las dos ramas de la autoridad presupuestaria, el Parlamento Europeo y el Consejo, que realizan, cada una de ellas, dos lecturas. El Consejo tiene la última palabra en lo que se refiere a los gastos obligatorios y el Parlamento Europeo en lo que se refiere a los gastos no obligatorios, sobre la base de un juego cruzado de mayorías reforzadas cuando no están de acuerdo entre sí.

La supresión de la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios así como la inscripción del "marco financiero plurianual" en la Constitución pueden permitir la simplificación del procedimiento de adopción del presupuesto anual, incluida la reducción de su duración, así como la consolidación de las modalidades que la práctica ha impuesto fuera del Tratado.

El debate en el Círculo permitió definir los elementos fundamentales de un procedimiento presupuestario más simple y breve:

El procedimiento presupuestario comenzaría formalmente el 1 de septiembre mediante una propuesta de la Comisión dirigida al Consejo y al Parlamento. Tiene en cuenta las previsiones de gastos establecidas por cada institución y el resultado de un "diálogo tripartito" sobre las prioridades del presupuesto, que se habría celebrado a finales del mes de julio.

Los miembros del Círculo consideran que basta una lectura de la propuesta de la Comisión por cada institución. Aparecieron divergencias sobre el orden de estas lecturas. Algunos preferirían que fuera el Consejo quien fijara su posición en primer lugar por mayoría cualificada y la transmitiera al Parlamento. Seguiría luego la primera lectura del Parlamento, quien decidiría por mayoría de los miembros que lo componen. Se abrirían entonces tres posibilidades:

- No se pronuncia: el presupuesto se considera adoptado.
- Acepta la posición del Consejo: el presupuesto se considera adoptado.
- Presenta enmiendas a la posición del Consejo: se convoca a un comité de conciliación.

Otros preferirían que la primera lectura del Parlamento se hiciera antes de la del Consejo para seguir luego según las modalidades de procedimiento indicadas más arriba.

El Comité de conciliación se formaría según el modelo del procedimiento de codecisión actual: lo compondrían todos los miembros del Consejo y un número igual de representantes del Parlamento. Podrá:

- a. Adoptar un programa común.
- b. No lograr adoptar un programa común.

Si el comité de conciliación consigue adoptar un programa común, este proyecto se someterá en bloque a las dos instituciones que, al cabo de un cierto plazo, deberían aprobarlo o rechazarlo (por mayoría cualificada y por mayoría de sus miembros, respectivamente). Si ambas instituciones lo aprueban, se considera que el presupuesto está adoptado.

Los miembros del Círculo tenían dos posiciones divergentes sobre el mecanismo para resolver el caso en el que una de las instituciones rechazara el proyecto común o el caso en el que el Comité no hubiera logrado adoptar un proyecto común:

- Algunos proponen inspirarse en el procedimiento actual para los gastos no obligatorios: el Parlamento se pronunciaría sobre las enmiendas del Consejo para cada línea presupuestaria sobre la que no se hubiera llegado a un acuerdo. Al igual que el procedimiento actual para los gastos no obligatorios, sólo podría rechazar las enmiendas del Consejo si reuniese, al menos, una mayoría de miembros y tres quintos de los votos emitidos <sup>13</sup>. Si no se alcanza esa mayoría, se considerará adoptada la enmienda del Consejo. El Parlamento procedería a una votación final por mayoría de los miembros que lo componen.

---

<sup>13</sup> Los miembros del Círculo que apoyan esta opción consideran que la mayoría requerida para rechazar las enmiendas del Consejo no debe ser, en ningún caso, inferior a la mayoría exigida actualmente en el caso de los gastos no obligatorios: una mayoría de los miembros del Parlamento que represente a los tres quintos de los votos emitidos.

- Otros prefieren un sistema en el que el Parlamento adopte un presupuesto que prevea, para cada línea presupuestaria sobre la que no haya acuerdo, el importe menos elevado propuesto por el Consejo o el Parlamento o bien el del año anterior si es más elevado <sup>14</sup>. En ese caso no se procedería a la votación final del Parlamento.

El procedimiento presupuestario concluiría a mediados de diciembre con la firma del Presidente del Parlamento.

### **Gestión financiera**

Se planteó otra cuestión en el Círculo de debate que se sitúa al margen del mandato del Círculo ya que se refiere a la gestión financiera. Los miembros del Círculo recomiendan al Praesidium y a la Convención fortalecer el principio de una gestión financiera sana. Consideran además que sería necesario incrementar el control democrático sobre los resultados efectivos de los gastos con respecto a los objetivos previamente fijados. Así pues, la Comisión podría elaborar un informe sobre esta cuestión y presentarlo al Parlamento Europeo con ocasión de la aprobación de la ejecución del presupuesto. Además, esta evaluación sería de gran utilidad para la autoridad presupuestaria en el momento en el que estableciera su presupuesto anual <sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Algunos miembros propusieron incluir el importe del presupuesto del año anterior. Otros miembros señalaron que esta última opción contradecía el principio de que el presupuesto tiene que prever los medios financieros necesarios que permitan a la Unión hacer frente a sus obligaciones jurídicas respecto a terceros.

<sup>15</sup> Véase documento CONV 653 y documento de trabajo 23 del Grupo "Simplificación".