

¿«FRAUDULENTO E INACEPTABLE»? EL CRECIMIENTO INCONTROLADO DE LAS DIETAS EN EL PARLAMENTO EUROPEO

Por HANS HERBERT VON ARNIM**/**

1. INTRODUCCIÓN.—2. LAS DIETAS: A) Dieta para gastos generales (o de subsistencia). B) Dietas de viaje. C) Dietas de gastos generales. D) Personal particular.—3. PENSIONES: A) Pensión de jubilación: a) *Plan de pensión complementario*. b) *Plan de pensiones adicional*. B) La pensión de invalidez y viudedad.—4. COMENTARIOS GENERALES: A) Falta del control. B) La infracción del artículo 190,5 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea y el principio de democracia (artículo. 6, 1 CE). C) Abusos de procedimiento. D) La infracción del principio de la economía pública, mal uso de fondos públicos e infracción de la igualdad tributaria. E) Represalias en contra de los críticos.—5. REMEDIO.

* Nacido en 1939 en Darmstadt (Alemania). Catedrático de Derecho público, particularmente de Derecho municipal y presupuestario y de Teoría constitucional en la Escuela Alemana de Postgrado en Ciencias Administrativas de Speyer (desde 1981). Estudios de Derecho y Economía y Doctorado en Derecho en la Universidad de Heidelberg (1958-1968). Director del Instituto de Investigación de la Asociación Alemana de Contribuyentes (1968-1978). Habilitación en Derecho constitucional y administrativo, Derecho financiero y tributario en la Universidad de Ratisbona (1976). Presidente de la Escuela Alemana de Postgrado en Ciencias Administrativas de Speyer (1993-1995). Juez del Tribunal Constitucional del Land de Brandemburgo (1993-1996). Actividades de investigación en: Teoría constitucional, de la democracia, Derecho financiero, financiación de los partidos, Derecho municipal y política municipal.

** Esta contribución es resultado de un proyecto de investigación llevado a cabo dentro del Instituto de Investigación de Administración Pública de la misma Universidad. Al autor le gustaría agradecer al Mag. Rer.publ. Martin Schurig su trabajo preparatorio por adelantado. Todos los derechos pertenecen al autor.

1. INTRODUCCIÓN

Durante las pasadas dos décadas y media los Europarlamentarios se han otorgado amplios reembolsos de costes y pensiones de jubilación que gravan el presupuesto europeo con cientos de millones de euros por año.

Las regulaciones aplicables —y hasta el presente, en gran parte desconocidas—, establecidas en las largas «Reglas que rigen el pago de gastos y complementos a parlamentarios»¹ (de 63 páginas), son formuladas por la Mesa del Parlamento². Las verdaderas cantidades generalmente no son mencionadas en estas regulaciones, pero tampoco están vinculadas con el salario de los funcionarios europeos y, por tanto, son indexadas o determinadas por separado por la Mesa. La Mesa consta del presidente del Parlamento, sus 14 Vicepresidentes y cinco llamados cuestores, con facultades consultivas³. El proceso de deliberación con respecto a las regulaciones de reembolsos está completamente apartado del Pleno del Parlamento Europeo, del público, del Consejo y de la Comisión.

Los ingresos básicos de los Europarlamentarios, sin embargo, son desembolsados por los presupuestos nacionales y están regulados a escala nacional. Con respecto a su salario básico, en general se otorga a los Europarlamentarios el mismo estatus que a los Parlamentarios nacionales. Los parlamentarios de Alemania, por ejemplo, reciben 7.009 euros al mes —de la misma manera que sus homólogos en el *Bundestag* alemán—. Sus colegas austriacos reciben 8.750 euros, los Europarlamentarios italianos reciben 10.975 euros, los Europarlamentarios españoles reciben 3.056 euros, los Europarlamentarios del Reino Unido recibe 7.107 euros. Los Europarlamentarios franceses ganan un salario básico de 5.205 Euros⁴. Los planes de pensiones de vejez para Europarlamentarios son similares a los de sus homólogos nacionales. Solamente Francia e Italia divergen de esta regla general (ver 3.A.a).

¹ PE 113.116/BUR/rev.XVII/02-2004 – sin publicación. Cuando los Europarlamentarios se refieren a las Reglas de Procedimiento en el debate público sobre sus dietas de subsistencia y el reembolso de los gastos de viaje, de hecho quieren referirse a las «Reglas que rigen el pago de gastos y dietas a los parlamentarios». Las Reglas de Procedimiento sólo contienen la competencia para tal regulación. Sin embargo, una regulación basada en las Reglas de Procedimiento tiene que cumplir con el Derecho Supremo de la Unión Europea.

² El artículo 5 de las Reglas de Procedimiento del Parlamento Europeo: «La Mesa establecerá reglas que regirán el pago de gastos y dietas a los Parlamentarios». También véase el artículo 22, 2: «La Mesa adoptará decisiones financieras, organizativas y administrativas sobre los temas relativos a los miembros y la organización interna del Parlamento, su Secretariado y sus órganos».

³ Artículo 21 de las Reglas de Procedimiento del Parlamento Europeo.

⁴ Los Países Bajos solos han congelado el sueldo de sus Europarlamentarios desde 1996 y únicamente han incrementado el salario de sus Parlamentarios nacionales.

La proyectada Ley de Miembros del Parlamento Europeo, que había sido asumida por el Parlamento en 2003⁵, se supone que iba a poner en armonía, en un nivel alto, el salario básico y la pensión de vejez de los Europarlamentarios. Todos los parlamentarios, sin importar su procedencia, se suponía que ganarían el 50 por ciento del salario de un Juez en el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que asciende actualmente a 18.106 euros. Por lo tanto, los Europarlamentarios habrían ganado un salario básico de 9.053 euros al mes. En congruencia con ello, se preveían elevadas pensiones de jubilación, pensiones de invalidez y pensiones de viudedad. A través de esta ley, las regulaciones de *jubilación* de la Mesa del Parlamento Europeo habrían devenido obsoletas para los nuevos Miembros⁶, pero habrían continuado en vigor para los Miembros ya existentes⁷. Todo el sistema de complementos de gastos desembosados por el Presupuesto europeo, sin embargo, no habría sido abordado por la Ley, sino que se le habría dado forma separada y habría sido regulado por la Mesa solo⁸. Sin embargo, se frustró el 26 de enero de 2004 debido a que Alemania, Francia, Austria y Suecia ejercitaron su veto en el Consejo⁹. Por lo tanto, las regulaciones que rigen el pago de gastos y sobresueldos a parlamentarios (incluyendo sus planes de pensiones de vejez) todavía están en vigor. En lo que sigue, las regulaciones más importantes se someterán a un escrutinio más a fondo y a algunos comentarios generales.

⁵ El 3 de junio de 2003, el Parlamento Europeo adoptó una Ley para sus miembros y confirmó esta decisión después de haber recabado la opinión de la Comisión Europea, el 4 de junio de 2003. A fin de inducir al Consejo a dar su consentimiento a la Ley, el Parlamento hizo algunas concesiones en una Resolución adoptada el 17 de diciembre de 2003.

⁶ Los Apéndices I y III de las.

⁷ Artículo 35 de la Ley proyectada.

⁸ De acuerdo con el artículo 27, 1 de la Ley proyectada, los Parlamentarios tienen «derecho al reembolso de los gastos en que incurran en el ejercicio de su mandato. De acuerdo con el parágrafo 2.º, «el Parlamento determinará aquellos casos en que el reembolso puede ser efectuado por medio de una suma de tarifa plana». El artículo 28, 1 da derecho a los Parlamentarios a «la asistencia de plantilla personal a quienes pueden elegir ellos mismos libremente». La regulación de estas previsiones queda explícitamente en manos del Parlamento (arts. 27, 3; 28, 2 en conexión con el artículo 11, 4) y, con ello, en manos de la Mesa. Por tanto, puede esperarse que incluso si la Ley fuera aprobada en el futuro, ninguna restricción de éstos reembolsos será aprobada, excepto del reembolso de los gastos de viaje (ver 2, B). La argumentación frecuentemente oída de que las reglas relativas, por ejemplo, a las dietas de subsistencia serían enmendadas automáticamente si una Ley de Miembros del Parlamento Europeo fuese adoptada, carece de todo fundamento hasta ahora.

⁹ Debido al veto de los cuatro estados federales, la mayoría restringida no pudo lograrse y por ello, los asuntos fiscales para los que era necesaria una decisión unánime no fueron discutidos más. Véase HANS HERBERT VON ARNIM, *9.053 ¿Gehalt für Europaabgeordnete de euro? Der Streit um das europäische Abgeordnetenstatut*, Berlín 2004.

2. LAS DIETAS

A) Dieta para gastos generales (o de subsistencia)

Los Europarlamentarios reciben unas dietas libres de impuestos de 262 euros por día que, en general, se entiende que cubren el alojamiento durante la noche, la subsistencia y el transporte en Bruselas o Estrasburgo. Estas dietas de gastos generales son pagadas sin tener en cuenta el gasto realmente generado¹⁰. La dieta de subsistencia es pagada generalmente por cada día de las sesiones del Parlamento Europeo, su comités y sus otros órganos para lo que el Parlamentario firma en una lista de asistencia¹¹. Lo mismo es así para «los días intermedios» entre las sesiones y los llamados «viernes libres» si el Europarlamentario ha asistido a una sesión el día anterior¹². Al mes, estas dietas suman aproximadamente 3.500 euros. Aquellos Europarlamentarios que pasan la noche en hoteles baratos, alquilan un apartamento en Bruselas (donde la mayoría de las sesiones tienen lugar) —como aparentemente hace la mayoría de los Europarlamentarios¹³— o aceptan ser invitados por miembros de grupos de presión pueden ahorrar un considerable sueldo extra libre de impuestos. Los Europarlamentarios que estén ejerciendo su segunda ocupación como miembros de un grupo de presión también pueden cobrar las dietas de subsistencia porque la prueba de que los parlamentarios tomaron efectivamente parte en las actividades parlamentarias es tratada demasiado laxamente. Las dietas de gastos generales o subsistencia son pagaderas cuando los Europarlamentarios han viajado a Estrasburgo o Bruselas al principio de la semana, han partido el jueves o el viernes, han reclamado sus gastos de viaje y han «demostrado» su asistencia a través de su firma en un registro a esos efectos¹⁴. Los Europarlamentarios tienen derecho a las dietas de gastos generales o subsistencia por los viernes libres cuando firman con su nombre en la lista de asistencia¹⁵. Esto es también así para las sesiones que

¹⁰ Artículo 11 f. de las Reglas que rigen el pago de gastos y dietas a los parlamentarios. Aquellos artículos citados sin ulterior comentario son los de las Reglas que rigen el pago de gastos y dietas a los parlamentarios.

¹¹ Artículo 1, 5.

¹² La dieta de subsistencia también se paga cuando Parlamentarios Europeos asisten a las sesiones de los Comités del Parlamento nacional al que han sido invitados (artículo 12,5). Para la asistencia a cursos de idiomas autorizados, se abonará la mitad de las dietas de subsistencia (artículo 12,4).

¹³ Como manifestó el Europarlamentario holandés Michiel van Hulten (Carta al Presidente del Parlamento Europeo de 1.10.2003).

¹⁴ Artículo 11, 1 a y b.

¹⁵ El artículo 11, 2 d. La crítica del Europarlamentario Hans-Peter Martín hacia otros Parlamentarios Europeos por firmar con su nombre en las listas de asistencia a fin de reclamar las

fueran canceladas¹⁶. El tribunal de auditores dijo con toda la razón: «Una firma en un registro de asistencia no prueba que el parlamentario con-cernido en realidad haya participado en el trabajo del Parlamento»¹⁷. La regulación existente favorece claramente el abuso. Por ello, los Euro-parlamentarios holandeses se han obligado a sí mismos en un código de conducta a reclamar las dietas de gastos generales o subsistencia sola-mente para aquellos días en realidad empleados en actividades parlamen-tarias¹⁸.

Al hablar sobre las dietas de gastos generales o subsistencia, uno tiene que tener en cuenta que generalmente se paga por un día más de aloja-miento nocturno de lo necesario. Además, se les han dado a los Europar-lamentarios vales adicionales para el uso de taxis en Bruselas y Estrasburgo sólo recientemente, a pesar de que las dietas de gastos generales o sub-sistencia se supone que cubren gastos del transporte en la sede del Parla-mento¹⁹.

Las dietas de gastos generales o subsistencia se reducen al 50 por cien-to por cada día en que un parlamentario ha estado ausente para más de la mitad de las votaciones en que se pasa lista. Estos votos tienen lugar «el martes, el miércoles y el jueves de las sesiones parciales de Estrasburgo y el segundo día de las sesiones parciales de Bruselas»²⁰. Esta regulación podría ser una razón para el hábito extraño del Parlamento Europeo de realizar sus votaciones en un bloque: las votaciones no tienen lugar inme-diatamente después de la discusión del tema en el Pleno como sería lógico (y como se hace en el *Bundestag* alemán, por ejemplo). Las votaciones de los diferentes proyectos se realizan juntas en una votación marathonia. De esta manera, los parlamentarios pueden evitar una reducción de sus dietas de subsistencia incluso si no estaban presentes cuando el tema fue debatido en realidad en el Pleno, pero simplemente tomaron parte en la votación.

dietas de subsistencia pero dejando inmediatamente después referencias a este artículo frecuen-temente citado por los Parlamentarios Europeos para justificar su acción.

¹⁶ Información de prensa del Parlamentario Europeo austriaco Hans-Peter Martín de 11.2.2004.

¹⁷ EUROPEAN COURT OF AUDITORS, *Special Report No 10/98 concerning the expenses and allowances of the Members of the European Parliament together with the replies of the Euro-pean Parliament* [1998] O.J. C243/5, no. 1.21.

¹⁸ Code of conduct for Dutch Members of the European Parliament of 14.5.1999, Number 5.

¹⁹ Van Hulst, op. cit.

²⁰ Artículo 11,4.

B) Dietas de viaje

Los costes para los billetes de avión de la clase económica más alta para vuelos hacia y desde Bruselas o Estrasburgo²¹ son reembolsados en una suma global²². Para un pasaje de ida y vuelta de Berlín a Bruselas esto asciende a aproximadamente 1.000 euros. La cantidad total es reembolsada incluso si el Europarlamentario ha tomado una aerolínea barata por solamente 200 euros. Tal cuenta de gastos tan tramposa, a la que ha de añadirse una llamada dieta de distancia²³ que va desde los 112 hasta los 538 euros dependiendo de la distancia, puede ascender hasta 30.000 euros al año para un Europarlamentario alemán²⁴, todo exento de impuestos, por supuesto.

Cada ciudadano corriente que reclama reembolsos de costo inflados vive con el temor de ser llamado a dar cuentas. No así los Europarlamentarios. El Parlamento Europeo ha inventado por sí mismo un sistema fraudulento y lo ha legalizado él al mismo tiempo²⁵.

Los europarlamentarios también pueden reclamar dietas de viaje cuando viajan en coche. No se verifica si llegaron a viajar en realidad, o si pasaron el fin de semana en Bruselas por razones personales y privadas. Una declaración personal del Europarlamentario es suficiente. Los parlamentarios tienen derecho —aparte de las dietas por distancia— a 0,67 euros por los primeros 500 kilómetros y a 0.28 euros por kilómetro por el resto de la distancia.

La Mesa del Parlamento Europeo ha modificado la regulación del reembolso del coste de viaje en una decisión de 28 de mayo de 2003. Estas modificaciones se suponía que iban entrar en vigor junto con la nueva Ley. Ahora, después de haberse frustrado la Ley, las nuevas regulaciones quedan en suspenso. En todo caso, la nueva regulación también parece problemática. Hasta el momento, los Europarlamentarios solamente pueden reclamar la «tarifa normal sin restricciones» para el viaje en clase económica. En el futuro, tendrán derecho a tarifas de clase preferente, bien que sola-

²¹ Arts. 1 y ss.

²² Artículo 2, 2 a, en conexión con la nota al pie 2.

²³ Artículo 2, 2 c.

²⁴ Ver *Focus* del 4.8.2003, p. 156.

²⁵ Muy claramente dicho por el Ministro británico Denis McShane: «Yo no creo que usted pueda sostener algo que es fraudulento e inaceptable. Usted no puede usar eso simplemente como una manera de solucionar lo que se paga a los Parlamentarios Europeos dentro de un contexto nacional. La reforma puede ser implementada mañana y yo insto a los Parlamentarios Europeos a enviar una señal clara a los votantes europeos de que el Parlamento Europeo es el Parlamento más limpio en el mundo entero y a acabar con su abuso inaceptable e indefendible de gastos de viaje». Citado por NICOLA SMITH, «Parlamentario Europeo statute fails at final hurdle», *EUPolitix* de 26.1.2004.

mente después de la presentación de las facturas. Esta regulación será incluso más costosa para el contribuyente que la regulación actual, probablemente. No hay razón para que los Europarlamentarios deban usar aerolíneas de bajo coste cuando los beneficios son para sus ingresos personales mientras que no necesitan usarlas cuando los beneficios son para los contribuyentes. Es todo menos convincente por qué los vuelos en clase económica ya no serían nunca más suficientemente buenos y por qué las tarifas de clase preferente serán reembolsadas.

C) Dietas de gastos generales

Adicionalmente, se concede una dieta de gasto general de 3.700 euros para gastos relacionados con el mandato, generalmente ocasionados en el país del origen. Otra vez de nuevo, esta dieta de gasto general se paga como una suma global sin considerar los verdaderos costes²⁶. En Estrasburgo y Bruselas, los Europarlamentarios tienen derecho a dietas de subsistencia y tienen a su disposición oficinas completamente dotadas y facilidades de transporte. En Alemania, muchos gastos cubiertos por las dietas de gasto general ya son pagados por el contribuyente alemán, así que en muchos casos queda un considerable salario extra libre de impuestos. Esto también ha sido asumido públicamente. En un caso, el *Oberverwaltungsgericht* [Tribunal Administrativo Superior] de Sajonia-Anhalt manifestó de manera expresa que un Europarlamentario alemán tenía prácticamente las dietas de gastos completas y las íntegras dietas *per diem* a su disposición personal, debido a los pagos considerables en especie procedentes del Presupuesto nacional²⁷.

Para los Europarlamentarios europeos de los nuevos Estados miembros, las dietas de gasto general parecen tanto más excesivas. Los niveles de precios e ingresos son muy bajos en estos países. En Polonia, las rentas medias ascienden a 438 euros, en otros seis nuevos Estados miembros están por debajo de 400 euros. El bajo nivel de vida bajo disminuye considerablemente los costes relacionados con el mandato con el propósito presumiblemente de que la mejor parte de las dietas de gasto general será en realidad un salario extra libre de impuestos.

D) Personal particular

A los Europarlamentarios se les permite contratar a cierta plantilla personal por una cantidad de hasta 12.576 euros al mes²⁸.

²⁶ Artículo 13.

²⁷ *Oberverwaltungsgericht* Sachsen-Anhalt, Sentencia de 3.12.1997 (A 3 S 6/46), p. 28.

²⁸ Arts. 14 y ss.

La evolución financiera de costes para plantillas personales de los Euro-parlamentarios es extraordinariamente «dinámica»: mientras en 1980 se proporcionó una cantidad media de 32.346 euros para plantillas personales de Europarlamentarios, esta cantidad totalizaba 142.731 euros en 2002, cuatro veces y media. Para 2003, se provee un incremento a 153.000 euros por Europarlamentario (más del 7.2 por ciento) y para 2004 un aumento hasta 165.396 euros (más del 8,1 por ciento) por Europarlamentario. Para el Tribunal de Cuentas Europeo, estos aumentos no están de ninguna manera «explicados transparentemente»²⁹.

Con respecto a las destrezas y las obligaciones de los asistentes personales, nadie cree conveniente hacer mayores preguntas. Los Europarlamentarios no quieren siquiera hacer públicos los nombres de todos sus empleados con independencia de que haya un precepto en las reglas que rigen el pago de gastos y dietas a los parlamentarios que exige que se redacte una lista con todos los nombres de los ayudantes³⁰. Esto es así tanto más para aquellos ayudantes empleados en el país de origen. A menudo se emplea a los parientes o los amigos a costa del erario público sin que nadie sepa si realmente asisten al representante en sus servicios, o si simplemente están empleados para incrementar la renta familiar³¹. Cuando la Comisión Santher tuvo que retirarse, un nepotismo similar estaba en juego, con consecuencias fatales.

Los Europarlamentarios de los nuevos Estados miembros también recibirán 12.576 euros para el empleo de plantilla personal sin considerar el bajo nivel de vida y el nivel bajo de precios en sus países de origen. Con esta cantidad, pueden emplear a un ayudante en Bruselas y, adicionalmente, a 15 ayudantes en el país de que procedan con la tarifa de renta media de allí. Por consiguiente, pueden emplear a muchos más «recursos humanos» de los que se pueden permitir los Europarlamentarios occidentales.

²⁹ EUROPEAN COURT OF AUDITORS, *Special Report No 10/98 concerning the expenses and allowances of the Members of the European Parliament together with the replies of the European Parliament* [1998] O.J. C243/5.

³⁰ Artículo 14, 9.

³¹ MARTIN BANKS, «Parlamentarios Europeos defend relatives on the payroll», *European Voice* de 22-28.1.2004, lista 15 Parlamentarios Europeos con parientes en nómina. Hans Martin Tillack informa sobre las cantidades pagadas a parientes en la nómina, en la revista alemana «Stern» de 18.3.2004: el Parlamentario Europeo británico Robert Atkins pagó a su esposa 8.332 Euros al mes; el Parlamentario Europeo escocés Neil McCormick incluso pagó a su esposa 10.228 euros. Doreen Carvajal y Martin Gottlieb también informan sobre parientes de Parlamentarios Europeos en nómina. De acuerdo con un artículo publicado en el *International Herald Tribune* de 24.5.2004 («Extras en el parlamento de la UE: ¿Un sistema fuera de control?»), el Parlamentario Europeo Richard Balfé incluso otorgó a su esposa la cantidad de 12.052 euros mensuales. En el nivel europeo, está faltando una prohibición de emplear a parientes tal como existe para miembros del *Bundestag* alemán.

Debido a las condiciones económicas que reinan en los nuevos Estados miembros, la tentación de dar trabajo a parientes será presumiblemente alta allí. ¿Por qué los Europarlamentarios de la República Checa o de Hungría no deberían copiar alegremente el ejemplo dado por los Europarlamentarios occidentales? ¿Es completamente irrealista un escenario, por ejemplo, de Europarlamentarios polacos que empleen a toda su familia?

Lo que igualmente se ha dejado de verificar es si los asistentes personales de los Europarlamentarios son en realidad empleados para las actividades de partido. Esta manera de financiación indirecta de los partidos se promueve. A la hora de regular el sistema europeo, recientemente introducido, de financiación de partidos políticos que entrará en vigor en junio de 2004, sus autores tuvieron gran cuidado de prohibir cualquier financiación de partidos nacionales del presupuesto europeo, directamente o indirectamente³². Pero dentro de las regulaciones con respecto a los asistentes personales de los Europarlamentarios, en los que se gasta diez veces como mínimo más de dinero que en la financiación de los partidos, no se aplica ninguna restricción semejante.

Los Europarlamentarios son privilegiados dentro de sus partidos y se les da una ventaja que no puede ser igualada por sus posibles adversarios cuando llega el momento de la nominación de los candidatos a las Elecciones europeas. Los representantes de los nuevos Estados miembros, si usan sus fondos para dar trabajo a los militantes de su partido, pueden incrementar considerablemente su influjo personal en su partido. Esto infla el personal del partido y amenaza el principio de la democracia interna de los partidos.

3. PENSIONES

A) Pensión de jubilación

La pensión de jubilación de los Europarlamentarios es regulada, exactamente de la misma manera que sus dietas básicas, por los diferentes Estados miembros diferentes de acuerdo con las regulaciones para los Parlamentarios nacionales y es desembolsada de su presupuesto nacional (véase, supra, 1). Sin embargo, la Mesa del Parlamento Europeo ha patentado dos

³² Véase el artículo 7 del Reglamento (EC) número 2004/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de noviembre de 2003 sobre las regulaciones que rigen a los partidos políticos a escala europea y las reglas relativas a su financiación ([2001] O.J. L297/1): «La financiación de partidos políticos a nivel europeo a partir del Presupuesto general de la Unión Europea o de cualquier otra fuente no puede ser usada para la financiación directa o indirecta de otros partidos políticos, y en particular partidos políticos nacionales, que continuarán rigiéndose por las normas nacionales».

planes de pensiones diferentes. Estos planes de pensiones suministran a los Europarlamentarios con derechos de pensión algo disparatados precisamente al mismo tiempo que, debido a los cambios demográficos y tasas de desempleo elevadas, los ciudadanos corrientes sufren reducciones en sus planes de pensiones.

a) *Plan de pensión complementario*

En 1981, se introdujo un plan de pensiones complementario para aquellos Europarlamentarios cuyo país de origen no les diera derecho a una pensión en absoluto o les diera derecho a una pensión considerablemente más baja que la de sus colegas nacionales³³.

El primer supuesto se aplica a los Europarlamentarios italianos, que no reciben una pensión de jubilación de su país de origen. En lugar de ello, los contribuyentes europeos les pagan las muy generosas pensiones de jubilación recibidas por sus colegas nacionales a través del plan de pensiones complementario del Parlamento Europeo. Tras solamente cinco años como Europarlamentarios, reciben un derecho de pensión del 25 por ciento del salario básico, es decir, 2.744 euros. Después de diez años reciben el 38 por ciento del salario básico (4.171 euros). Para financiar estas pensiones, los Europarlamentarios de Italia aportan un 8,6 por ciento de su salario básico, la parte más importante es desembolsada por el Presupuesto europeo.

El segundo supuesto es de aplicación a los Europarlamentarios franceses. La Ley francesa les da derecho a una pensión de vejez comparativamente baja, que es incrementada a través del sistema europeo complementario hasta el elevado nivel de pensiones recibidas por los parlamentarios del *Assemblée Nationale* francesa. De esta manera, los Europarlamentarios franceses reciben un derecho de pensión del 45 por ciento de su salario básico después de solamente dos legislaturas. Esto asciende a 3.916 euros. Los parlamentarios franceses también contribuyen a sus pensiones, pero esta aportación solamente cubre una pequeña parte de los gastos.

Esto conduce al curioso resultado de que los Europarlamentarios italianos no sólo reciben las dietas más altas de todos los Europarlamentarios en el Parlamento Europeo, sino que el complementario plan de pensiones europeo también les suministra los derechos de jubilación más altos ... desembolsados por el Presupuesto europeo. Los Europarlamentarios franceses también reciben, por gentileza del Presupuesto europeo, un derecho de pensión alto después de solamente dos períodos legislativos. No hay razones de ningún tipo para que los alemanes y otros contribuyentes deban

³³ Apéndice III de las Reglas que rigen el pago de gastos y dietas a los parlamentarios.

pagar una pensión de jubilación a los Europarlamentarios italianos y franceses que sus países de origen explícitamente les niegan. Hay todavía menos razones para que estas pensiones deban ser considerablemente más altas que aquellas a que tienen derecho los Europarlamentarios de los países pagadores.

b) *Plan de pensiones adicional*

En 1990, se introdujo un plan adicional de pensiones (voluntario) para todos los Europarlamentarios, también para aquellos cuya jubilación ya está totalmente al cuidado de regulaciones nacionales o por el sistema europeo que acaba de mencionarse³⁴. Aproximadamente 400 de los 626 Europarlamentarios existentes participa en este plan de pensiones. Aproximadamente 100 ex Europarlamentarios ya reciben una pensión de este fondo de pensiones.

La cantidad de la pensión se vincula con el salario de los Jueces en el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y aumenta con él todos los años. Para tener derecho es necesario haber sido Europarlamentario durante al menos tres años. Se concede un derecho a 253 euros por cada año como Europarlamentario (2004)³⁵. Una legislatura da un derecho a 1.265 euros al mes, generalmente a pagar desde la edad de 60 años en adelante. Ello es más de lo que la mayoría de los Parlamentarios de los nuevos Estados miembros recibirán como salario básico. Después de su acceso, habrá una desproporción absurda entre salarios para parlamentarios activos y las pensiones de vejez. Después de 20 años de ser Europarlamentarios, se concede el derecho a la pensión máximo de 5.097 euros al mes, superando incluso la mayoría de los salarios de los Parlamentarios en los viejos Estados miembros. Los gastos son cubiertos en un tercio por las contribuciones de los Europarlamentarios³⁶ y en dos tercios por el Presupuesto europeo.

Estos derechos en la mayoría de los casos se añaden a los planes de pensiones nacionales, que en la mayoría de las ocasiones no son tenidos en cuenta, a fin de que los Europarlamentarios puedan conseguir dos derechos de pensión por uno y el mismo período. En Alemania, sin embargo, los otros derechos de pensión son deducidos de este plan de pensiones adicional.

³⁴ Apéndice IX.

³⁵ Esto equivale al 3,5% del 40% del salario de un juez del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que asciende a 18.106 euros al mes. El propio Juez recibe un salario de 112,5% el de un Funcionario Civil Europeo de categoría A1.

³⁶ De hecho, estas contribuciones equivalen a 942 euros (=13% del 40% del salario básico de un Juez del Tribunal Europeo de Justicia).

El elevado y, en la mayoría de los casos, doble plan de pensiones lleva al resultado de que los ex Europarlamentarios en la mayoría de los Estados miembros pueden recibir una pensión de jubilación de un nivel más alto que el salario que recibían cuando todavía eran Europarlamentarios activos.

B) La pensión de invalidez y viudedad

Adicionalmente, se concede una generosa pensión en caso de la invalidez y —en caso de muerte— para el sobreviviente. Aquí los costes son asumidos por el Parlamento Europeo solo. Los derechos de pensión de los planes nacionales son tenidos en cuenta.

En caso de invalidez³⁷, los Europarlamentarios reciben 5.431 euros al mes y otros 905 euros por cada niño dependiente. Para un parlamentario con tres niños, esto asciende a un total de 8.146 euros. Para los Europarlamentarios de Eslovaquia o Hungría, donde los parlamentarios recibirán presumiblemente entre 800 y 900 euros como salario básico, la invalidez puede ser —incluso si esto puede sonar cínico— algo así como un premio gordo financiero.

En caso de muerte³⁸ del Europarlamentario, el cónyuge sobreviviente recibe la pensión de viudedad de 4.527 euros más 905 euros por cada niño dependiente. No se tiene en cuenta cualquier salario existente ganado por el sobreviviente.

4. COMENTARIOS GENERALES

A) Falta del control

La visión de conjunto muestra: las regulaciones que rigen el pago de gastos y dietas a los parlamentarios contienen algunas deficiencias intolerables. Adicionalmente, ello se halla formulado de una manera complicada en exceso y apenas es comprensible. Tal regulación defectuosa era solamente posible porque el proceso de decisión carecía descaradamente de medios eficaces del control. Sin embargo, estos asumen especial importancia cuando el Parlamento toma las decisiones en su propio nombre. Esto es lo que se establece en el artículo 190, 5 de el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, que estipula que el «el estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones de sus miembros» tienen que re-

³⁷ Apéndice II.

³⁸ Apéndice I.

gularse por el Pleno del Parlamento Europeo después de recabar la opinión de la Comisión y con la aprobación del Consejo. La discusión en el Pleno y la publicación de las regulaciones en el *Diario Oficial* conduce a un mínimo de control público que no está garantizado cuando la decisión se adopta por la Mesa. Por la misma razón, el Tribunal Constitucional alemán ha rechazado la regulación de parte de las dietas parlamentarias por la Mesa del *Bundestag* alemán³⁹. Si la Mesa decide por sí misma, el Euro-parlamentario ordinario no tiene responsabilidad directa por las decisiones tomadas. En todo caso, por lo menos para los votantes alemanes, es imposible pedir responsabilidades a los Europarlamentarios en las elecciones, debido al sistema rígido de listas de candidatos.

La opinión de la Comisión y la aprobación del Consejo decidiendo con una mayoría calificada son otros mecanismos necesarios de control contra el abuso de poder dentro del proceso de decisión. Todas estas vallas serían barridas si se deja a la Mesa adoptar las decisiones por sí misma, como ha sido el caso hasta ahora.

B) La infracción del artículo 190,5 de el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea y el principio de democracia (artículo 6, 1 EC)

La regulación de todas las dietas mencionadas por medio de una simple decisión de la Mesa del Parlamento Europeo no se corresponde con el proceso establecido en el artículo 190, 5 de el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Las Reglas de Procedimiento y las regulaciones correspondientes concernientes a los reembolsos de los gastos no pueden infringir los tratados europeos. En defensa de su actuación, el Parlamento Europeo, sin embargo, cita una decisión del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 15.9.1981 con respecto a un caso del año 1975/76⁴⁰. Desde entonces, la situación ha cambiado totalmente: en ese momento, los reembolsos todavía estaban muy lejos de llegar a su nivel actual. Sobre todo, el artículo 190.5 de el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, introducido por el Tratado de Ámsterdam, no existía todavía. El artículo 190.5 ahora claramente atribuye al Parlamento —es decir, a su Pleno— la competencia para establecer «el estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones de sus miembros». Prevé una decisión del plenario del Parlamento después de recabar la opinión de la Comisión y con el consentimiento del Consejo. No hay razón para que las regulaciones con respecto a los gastos relacionadas con el mandato no deban pertenecer a esta categoría. Adicionalmente, los reembolsos de gastos

³⁹ BVerfGE 40, 296, 327. 1975.

⁴⁰ Case C-208/80, *Lord Bruce of Donington v Eric Gordon Aspden* [1981] E.C.R. 2205, 2219.

con frecuencia contienen una renta adicional extra para los parlamentarios que indudablemente tiene que regularse de acuerdo con el procedimiento del artículo 190.5. También el principio de democracia, que está establecido en cada Estado miembro —en Alemania, por ejemplo, en el artículo 20 de la Ley Fundamental—, autoriza la cooperación del Consejo. Para Alemania, esto ha sido puesto por escrito claramente en la Sentencia Maastricht del Tribunal Constitucional alemán, de 1993⁴¹. El Parlamento Europeo por sí solo —debido a la falta de un Derecho electoral europeo homogéneo y debido a la falta de la infraestructura democrática como, por ejemplo, en la existencia de una opinión pública europea coherente— no posee la legitimación democrática suficiente para establecer tales regulaciones como la Mesa ha hecho bajo la tutela de sus reglas que rigen el reembolso de gastos⁴². Con respecto a las pensiones de vejez, las pensiones de invalidez y las de viudedad, que representan unos ingresos indudablemente y que son inmunes a la decisión del Tribunal de Justicia de 1981, está claro que tiene que adoptarse una regulación de acuerdo con el artículo 190.5 del Tratado y que una decisión simple por la Mesa por sí misma no bastará. El Tribunal de Cuentas Europeo también insiste claramente en una regulación de la materia de acuerdo con el artículo 190.5 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea⁴³. Por lo tanto, todas las «Reglas que rigen el pago de gastos y dietas a parlamentarios» carecen de la base legal necesaria.

C) Abusos de procedimiento

Las regulaciones adoptadas por la Mesa se supone que no sólo cubren los gastos relacionados con el ejercicio del mandato, sino que también se dirigen a reducir las diferencias en la renta de los Europarlamentarios debido a las variables regulaciones nacionales. En el caso de dietas de viaje, el Parlamento Europeo admite esto abiertamente. Los posibles ingresos adicionales libres de impuestos cuando se usan aerolíneas baratas son justificados por el Parlamento para dotar de un «complemento» a los parlamentarios que reciben una renta más baja, como por ejemplo a los de España (3.056 euros), Portugal (4.024 euros) o Finlandia (4.541 euros) con

⁴¹ BVerfGE 89, 155 (182 y ss.) – 1993.

⁴² BVerfGE 89, 155 (184 y ss.). Véase también RUDOLF STREINZ, *Europarecht*, 5.^a ed., 2001 número 283a; PETER M. HUBER, «Die Rolle des Demokratieprinzips im europäischen Integrationsprozess», *Staatswissenschaft und Staatspraxis*, 1992, 349 (373); IDEM, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht, Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer*, Vol. 60, (2001), 194 (236 y ss).

⁴³ EUROPEAN COURT OF AUDITORS, *Annual report concerning the financial Year 2002* [2003] O.J. L286/1, 9.17 and 9.18.

un complemento del mismo modo que las dietas de subsistencia y de gastos generales está justificado que también pueden contener un salario extra libre de impuestos. Tal argumentación no es ni apropiada ni justificada. No es apropiada porque no puede explicar por qué, por ejemplo, Europarlamentarios de Alemania, Italia o Austria también pueden sacar provecho de este sistema a pesar de sus elevados salarios nacionales. Pero aparte de este hecho, la argumentación carece de toda base. En Bruselas o en Estrasburgo, los parlamentarios ya reciben las dietas de gastos suficientes sin consideración a su salario nacional con el propósito de que no haya necesidad para la compensación allí. Con respecto a sus salarios nacionales, que se pretende que cubran los costes de la vida para los Europarlamentarios (y sus familias), se requiere incluso menos una armonización. Mientras la igualdad en ley electoral a lo largo de Europa no exista y mientras los niveles de vida dentro de los Estados miembros varíen tan considerablemente como es el caso, no hay razón para poner en armonía en un nivel elevado los salarios básicos nacionales de los Europarlamentarios. Ello conduciría incluso a una distancia aun mayor de los Europarlamentarios respecto a los ingresos y pondría totalmente en desorden la estructura de los salarios de políticos en la mayor parte de los Estados miembros⁴⁴.

D) La infracción del principio de la economía pública, mal uso de fondos públicos e infracción de la igualdad tributaria

Las regulaciones de dietas de gastos, que frecuentemente proporcionan a los Europarlamentarios unos legales ingresos adicionales, deben ser tipificadas legalmente como un mal uso de fondos públicos y una infracción del principio de economía pública⁴⁵. En tanto que claramente aspiran a proporcionar un salario extra, también infringen la prohibición contra el mal uso de fondos públicos⁴⁶. Aspirar a proporcionar a los Europarlamentarios unos ingresos adicionales bajo la etiqueta de las dietas de gastos es un abuso⁴⁷. Ambos principios son Derecho Europeo vinculante.

⁴⁴ VON ARNIM, *9.053 Euro Gehalt für EU-Abgeordnete*, op. cit.

⁴⁵ Artículo 272, 10 en conexión con el artículo 248, 1 y el artículo 274, 1 TCCE. Ver SIEGFRIED MAGIERA, «Finanzkontrolle in der Europäischen Gemeinschaft», in: HANS HERBERT VON ARNIM (ed.), *Finanzkontrolle im Wandel*, 1989, 221 (233); GEORG LIENBACHER, «Art. 248 no. 13» in: JÜRGEN SCHWARZE (ed.), *EU-Kommentar*, 2000; CHRISTIAN WALDHOFF, «Art. 274 no. 1» in: CALLIES/RUFFERT (eds.), *Kommenatar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, 2ª ed., 2002. Para el principio de economía pública en general, véase HANS HERBERT VON ARNIM, *Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip*, 1988.

⁴⁶ Artículo 230, 2 TCCE.

⁴⁷ Puede hallarse abuso de discrecionalidad en el sentido del artículo 230, 2 EC cuando sobre la base de indicaciones objetivas, concluyentes y concurrentes puede estimarse que una

El Tribunal Europeo de Justicia también ha establecido que las regulaciones que quebrantan los reembolsos apropiados para dietas de viaje y las dietas de subsistencia son ilegales⁴⁸. Adicionalmente, el tribunal sacó a colación la posibilidad de la tributación: en la medida en que las dietas pagadas como una suma global sean demasiado altas o en realidad representen una renta disfrazada, tales dietas pueden estar sujetas al impuesto nacional sobre la renta de los Estados miembros debido al hecho de que hasta el presente la renta de los parlamentarios tiene que ser regulada por los Estados miembros⁴⁹.

En el ínterin, el artículo 190.5 ha sido incluido en el Tratado. La correspondiente Ley para Parlamentarios del Parlamento Europeo, sin embargo, no existe aún. El salario básico de los Europarlamentarios todavía tiene que ser regulado por parlamentos nacionales. De acuerdo con ello, la tributación nacional de los salarios de los Europarlamentarios sigue siendo legal. Parece incluso conveniente: la exención fiscal por sumas globales exorbitantes infringe el principio de equidad tributaria⁵⁰ y crea otra injusticia que debería ser abolida por los Estados miembros, como Alemania, por ejemplo.

E) Represalias contra de los críticos

Los críticos que osan impugnar las deficiencias descritas han tenido que enfrentarse a represalias enormes. En lugar de rectificar las deficiencias, identificadas por los críticos, las autoridades pretenden callar sus voces: «El imperio ataca de nuevo».

El Europarlamentario, y ex favorito de los social-demócratas austríacos, Hans-Peter Martin fue excluido del grupo parlamentario del SPE en febrero 2004 después de haber puesto en cuestión las deficiencias en las regulaciones con respecto a los gastos de viaje y dietas de subsistencia (*supra*, 2, A y B)⁵¹.

Cuando el Tribunal de Cuentas Europeo dijo en noviembre de 2003 que la Mesa del Parlamento Europeo no tenía ningún derecho de establecer un

actuación de una institución europea se adoptó a fin de perseguir fines distintos a los efectivamente mencionados. Véase, por ejemplo, European Case C- 69/83, *Charles Lux v European Court of Auditors* [1984] E.C.R. 2447, 2465, sobre el uso de reembolsos de costes para incrementar la renta personal.

⁴⁸ Case C-208/80, Lord Bruce of Donington v Eric Gordon Aspden [1981] E.C.R. 2205, 2220.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Para el caso de Alemania, véase BVerfGE 40, 296 (328).

⁵¹ SEVERIN WEILAND, «Kesseltreiben gegen EU-Abgeordnete», *Spiegel online* de 12.2.2004.

plan de pensiones y que, por lo tanto, el sistema en su integridad carecía de la base legal necesaria, uno de los *Quaestors* del Parlamento Europeo trató de difamar al parlamentario responsable del Tribunal de Cuentas e instó al presidente del Parlamento Europeo, Pat Cox, a que ejerciera su influencia sobre el Tribunal⁵².

El corresponsal de la revista alemana «Stern», Hans-Martin Tillack, que informó sobre las cantidades dadas a parientes de Europarlamentarios empleándolos como asistentes personales, citó una lista inédita compilada por el Parlamento Europeo. Fue arrestado enseguida, su oficina fue registrada y su material fue secuestrado⁵³.

5. REMEDIO

Las regulaciones son legal y políticamente insostenibles y tienen que ser cambiadas considerablemente:

1. Respecto de las dietas de gastos generales o subsistencia, las regulaciones con respecto a la prueba de asistencia necesitan ser reforzadas.
2. Las dietas de gastos generales deberían ser indexadas de acuerdo con los estándares de vida predominantes y los niveles de precios en los respectivos países de origen.
3. Debería verificarse si las cantidades de las dietas de subsistencia y la dieta de gasto general todavía están justificadas. En todo caso, no han de ser usadas ya más como unos ingresos adicionales disfrazados.
4. Respecto de los vuelos, solamente los gastos verdaderos deben ser reembolsados hasta un máximo de la tarifa más alta de clase económica. Los viajes en coche tienen que probarse, al menos. La llamada dieta de distancia ha de abandonarse. Con respecto a las dietas *per diem* y las dietas de gasto general no hay ninguna necesidad para tales sobresueldos.
5. Los gastos para el empleo de plantilla personal deberían ser limitados a dos asistentes personales como fue el caso en 1993 y 1994. Si no, la suma global debe ser indexada de acuerdo con los niveles de vida en los diferentes Estados miembros diferentes, por lo menos para la parte del dinero usada para el empleo de personal allí. El empleo de parientes como asistentes personales tiene que ser abolido.

⁵² Ver NICOLA SMITH, «Controversy flares over Parlamento Europeo pensions», *EUPolitix* de 23.10.2003.

⁵³ «Massiver Anschlag auf die Pressefreiheit», *Stern online* of 19.3.2004.

6. La reforma es especialmente necesaria para los planes de pensiones de jubilación, invalidez y viudedad. Pagar considerables pensiones a Europarlamentarios italianos y franceses con cargo al Presupuesto europeo está injustificado. Los planes de pensiones para Europarlamentarios deben ser regulados por los Parlamentos nacionales, precisamente como es el caso en todos los otros Estados miembros. Las pensiones dobles son insostenibles y deben ser abolidas inmediatamente.
7. Con respecto al proceso de decisión, toda la regulación de reembolsos tiene que ser fijada en una Ley adoptada por el Pleno después de recabar la opinión de la Comisión y con el consentimiento del Consejo, tal y como se establece en el artículo 190, 5 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.
8. Dejar la regulación de pensiones de jubilación en manos de la Mesa del Parlamento Europeo es totalmente imposible. Pero no debe ser incluido en la Ley tampoco. Los planes de pensiones —justo como las dietas básicas— deberían regularse por los Estados miembros. Armonizarlos no tiene sentido mientras las diferencias en el Derecho electoral prevalezcan tanto como los niveles de vida diferentes. Esto se demuestra por la completa inconveniencia del plan de jubilación europeo y el nivel de ingresos en los nuevos Estados miembros. La regulación de las dietas básicas y las pensiones de jubilación debería permanecer, por tanto, en los parlamentos nacionales y no debería incorporarse a la Ley⁵⁴.

(Traducción del alemán de JOAQUÍN BRAGE CAMAZANO*).

⁵⁴ Véase HANS HERBERT VON ANRIM/MARTIN SCHURIG, «Das Abgeordneten-Statut des Europäischen Parlaments», *Deutsches Verwaltungsblatt*, 2003, 1165 y ss.; HANS HERBERT VON ARNIM, «9.053 Euro Gehalt für EU-Abgeordnete?», *op. cit.*

* Doctor Europeo en Derecho (UCM). Departamento de Derecho constitucional. Universidad Complutense de Madrid.