

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 15 de septiembre de 1981 *

En el asunto 208/80,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE y al artículo 30 del Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas, por los Commissioners for the special purposes of the Income Tax Acts («Special Commissioners»), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Rt. Hon. Lord Bruce of Donington

y

Eric Gordon Aspden (Her Majesty's Inspector of Taxes),

una interpretación prejudicial sobre la interpretación de determinadas normas de Derecho comunitario y, especialmente, del artículo 142 del Tratado CEE, así como del artículo 8 del Protocolo sobre los Privilegios y las Inmunidades de las Comunidades Europeas, anexo al Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas, en relación con la sujeción a impuestos nacionales de las dietas y asignaciones que el Parlamento Europeo paga a sus miembros,

* Lengua de procedimiento: inglés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: J. Mertens de Wilmars, Presidente; P. Pescatore, A.J. Mackenzie Stuart y T. Koopmans, Presidentes de Sala; G. Bosco, A. Touffait, O. Due, U. Everling y A. Chloros, Jueces;

Abogado General: Sir Gordon Slynn;
Secretario: Sr. A. Van Houtte;

dicta la siguiente

Sentencia

(No se transcriben los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

- 1 Mediante resolución de 5 de noviembre de 1979, recibida en el Tribunal de Justicia el 23 de octubre de 1980, los Commissioners for the special purposes of the Income Tax Acts del Reino Unido (en lo sucesivo, «Special Commissioners») plantearon, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE y del artículo 30 del Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas, una cuestión prejudicial sobre la interpretación de algunas disposiciones de Derecho comunitario y, especialmente, del artículo 142 del Tratado CEE y del artículo 8 del Protocolo sobre los Privilegios y las Inmunidades de las Comunidades Europeas, anexo al Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas, con el fin de apreciar la compatibilidad con el Derecho comunitario de la sujeción a impuestos, por parte de las autoridades fiscales nacionales, de las asignaciones para gastos de viaje que paga el Parlamento Europeo a sus miembros.

- 2 Dicha cuestión se suscitó en el marco de un litigio entre el Rt. Hon. Lord Bruce of Donington, miembro del Parlamento Europeo, designado por la House of Lords del Reino Unido, desde el 30 de julio de 1975 hasta la elección del Parlamento por sufragio universal directo, y el Inspector de Hacienda encargado de girar las liquidaciones del Impuesto sobre la Renta en el Reino Unido. El objeto de este litigio es una liquidación tributaria relativa a las asignaciones para gastos de viaje que el Parlamento Europeo pagó a Lord Bruce durante el ejercicio fiscal 1975/1976, para atender los gastos derivados de su participación en las reuniones y trabajos del Parlamento y de sus órganos, así como de otros desplazamientos efectuados en interés del Parlamento.
- 3 Con arreglo a una normativa adoptada a tal fin, el Parlamento pagaba a sus miembros asignaciones para gastos de viaje calculadas a un tanto por kilómetro en una cantidad fija por día, que se imputaban al Presupuesto comunitario. Dicha normativa no establecía que los miembros del Parlamento tuvieran la obligación de justificar sus gastos efectivos frente a éste.
- 4 De la resolución de remisión se deduce que, por considerar que dichas asignaciones constituían rendimientos de un cargo que desempeñaba Lord Bruce, con arreglo a lo dispuesto en la Income and Corporation Taxes Act 1970 del Reino Unido, el Inspector de Hacienda giró una liquidación, según la cual Lord Bruce debía pagar el Impuesto sobre la Renta respecto a dichas asignaciones, sin perjuicio de la deducción por los gastos en que hubiera incurrido «íntegra, exclusiva y necesariamente en el ejercicio de dicho cargo», que Lord Bruce debía justificar, con arreglo al apartado 1 del artículo 189 de la Income and Corporation Taxes Act 1970.
- 5 Los Special Commissioners ante quienes se interpuso recurso contra dicha liquidación, decidieron que las asignaciones de que se trata, según las disposiciones de Derecho nacional, estaban sujetas en principio al Impuesto sobre la Renta. No obstante, consideraron que la solución del litigio dependía de sí, en virtud del Derecho comunitario, tales rendimientos estaban exentos del Impuesto nacional sobre la Renta.
- 6 En consecuencia, los Special Commissioners plantearon ante el Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial relativa a la interpretación del Derecho comunitario. Sustancialmente, el objetivo de esta cuestión es dilucidar si existe una norma de Derecho comunitario que prohíba a los Estados miembros

someter a gravamen una parte cualquiera de las dietas y asignaciones para gastos de viaje pagadas con cargo a fondos comunitarios a los miembros del Parlamento Europeo.

- 7 El Gobierno del Reino Unido, el Gobierno francés y la Comisión sostuvieron que, a falta de disposiciones expresas de exención de los impuestos nacionales en el Protocolo sobre los Privilegios y las Inmunidades, nada impide que un Estado miembro grave con el impuesto nacional dichos pagos del Parlamento, ya que no cabe la presunción en materia de exención fiscal.
- 8 Según Lord Bruce, en virtud del principio de soberanía del Parlamento (sovereignty of Parliament) respecto a las cuestiones de procedimiento y las relaciones internas con sus miembros, principio consagrado por el párrafo primero del artículo 142 del Tratado CEE, así como en virtud del apartado 1 del artículo 8 del Protocolo sobre los Privilegios e Inmunidades, que garantiza la libertad de movimiento de los miembros de la Asamblea, se prohíbe a las autoridades de los Estados miembros controlar el ejercicio de las funciones de un miembro del Parlamento Europeo y los desplazamientos que éstas exigen, así como los gastos derivados de ellos. Por lo tanto, los Estados miembros no pueden someter a gravamen los pagos que realiza el Parlamento con tal finalidad. Por otra parte sería ilógico que dichas asignaciones estuvieran sujetas al Impuesto sobre la Renta, mientras que las pagadas a los funcionarios y agentes de las Comunidades, incluidos los del Parlamento, están exentas con arreglo al artículo 13 del Protocolo sobre los Privilegios y las Inmunidades y al apartado 1 del artículo 3 del Reglamento (CEE, Euratom, CECA) n° 260/68 del Consejo, de 29 de febrero de 1968, por el que se fijan las condiciones y el procedimiento de aplicación del impuesto establecido en beneficio de las Comunidades Europeas (DO L 56, p. 8; EE 01/01, p. 136).
- 9 De las repuestas dadas por el Parlamento Europeo a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia se deduce que, a juicio de aquél, en virtud del principio de autonomía normativa del Parlamento Europeo en materia de funcionamiento interno de la Institución, según lo establecido en el párrafo primero del artículo 142 del Tratado CEE, en el párrafo primero del artículo 112 del Tratado CEEA y en el párrafo primero del artículo 25 del Tratado CECA, autonomía que los Estados miembros están obligados a respetar con arreglo al artículo 5 del Tratado CEE, las disposiciones fiscales nacionales no son de aplicación a las prestaciones de la Comunidad necesarias para el

funcionamiento de la Institución. Ello se deriva, asimismo, de la necesidad del Parlamento de evitar una diferencia de trato entre los miembros procedentes de diferentes Estados miembros.

- 10 Para responder a la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional nacional, como subrayaron acertadamente el Gobierno del Reino Unido, el Gobierno francés y la Comisión durante el procedimiento seguido ante el Tribunal de Justicia, procede en primer lugar señalar que ninguna disposición de derecho comunitario prevé una exención de los impuestos nacionales en favor de los miembros del Parlamento Europeo.
- 11 El artículo 13 del Protocolo sobre los Privilegios y las Inmunidades de las Comunidades Europeas dispone que los funcionarios y otros agentes de las Comunidades «estarán exentos de los impuestos nacionales sobre los sueldos, salarios y emolumentos abonados por las Comunidades». Debe considerarse este precepto en relación con el párrafo primero del mismo artículo, según el cual dichos funcionarios «estarán sujetos, en beneficio de estas últimas, a un impuesto sobre los sueldos, salarios y emolumentos abonados por ellas». En virtud de los artículos 20 y 21 del mismo Protocolo, el artículo 13 es igualmente aplicable a los miembros de la Comisión, así como a los Jueces, Abogados Generales y al Secretario del Tribunal de Justicia; en virtud del artículo 22, lo es igualmente a los miembros de los órganos y al personal del Banco Europeo de Inversiones y a los representantes de los Estados miembros que participen en sus trabajos y, en virtud del apartado 10 del artículo 206 del Tratado CEE, del apartado 10 del artículo 180 del Tratado CEEA y del apartado 10 del artículo 78 sexto del Tratado CECA, a los miembros del Tribunal de Cuentas.
- 12 En el Capítulo III del mencionado Protocolo no figura ninguna norma análoga entre los privilegios y las inmunidades previstos en favor de los miembros de la Asamblea. Los miembros del Parlamento Europeo, que a la sazón eran designados por los Parlamentos nacionales, no recibían retribución alguna del Parlamento Europeo para las actividades correspondientes al ejercicio de su mandato. En cuanto a la posible retribución de las actividades desarrolladas en el ejercicio de su mandato, y exceptuando las asignaciones controvertidas, su régimen retributivo se regía únicamente por las disposiciones nacionales. No les era de aplicación el Impuesto comunitario previsto en el párrafo primero del

artículo 13 del referido Protocolo y establecido por el Reglamento nº 260/80 del Consejo.

- 13 En el Estado actual del Derecho comunitario, a falta de disposiciones que establezcan una exención fiscal en favor de los miembros del Parlamento Europeo, los Estados miembros están facultados para someter a gravamen determinados ingresos que, en su caso, puedan percibir los miembros del Parlamento en el ejercicio de su mandato. Por consiguiente, no puede considerarse que cualquier pago efectuado por el Parlamento a sus miembros, con cargo a los fondos comunitarios, simplemente por ello, esté exento de los impuestos nacionales.
- 14 Sin embargo el Derecho comunitario impone unos límites a los Estados miembros, que éstos deberán observar al adoptar normas tributarias respecto a los miembros del Parlamento. Estos límites se derivan particularmente del artículo 5 del Tratado CEE, con arreglo al cual los Estados miembros tienen la obligación de facilitar a la Comunidad el cumplimiento de su misión y de abstenerse de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del Tratado. Esta obligación supone el deber de no adoptar medidas que puedan obstaculizar el funcionamiento interno de las Instituciones de la Comunidad. Por otra parte, el párrafo primero del artículo 8 del Protocolo sobre los Privilegios y las Inmunidades prohíbe a los Estados miembros establecer, por ejemplo, mediante sus prácticas en materia tributaria restricciones administrativas a la libertad de movimiento de los miembros del Parlamento.
- 15 A este respecto debe señalarse, en primer lugar, que el reembolso de los gastos de viaje y de estancia, efectuados por los miembros del Parlamento en el ejercicio de su mandato, es una medida de organización interna cuyo objetivo es garantizar el buen funcionamiento de la Institución. Independientemente de su domicilio o de su circunscripción y de los medios económicos de que disponga, es necesario que, en cualquier momento cada miembro del Parlamento pueda participar en todas las reuniones y trabajos de éste y de sus órganos sin sufrir perjuicios económicos. Por lo tanto, una normativa como la adoptada por el Parlamento sobre las dietas y gastos de viaje forma parte de las medidas de organización interna que corresponde adoptar al Parlamento, con arreglo al párrafo primero del artículo 142 del Tratado CEE, al párrafo primero

del artículo 112 del Tratado CEEA y al párrafo primero del artículo 25 del Tratado CECA.

- 16 En la medida en que un impuesto nacional sobre las asignaciones que perciba un miembro del Parlamento Europeo gravara la totalidad de las cantidades percibidas, incluida la parte efectivamente necesaria para hacer frente a los gastos reales, constituiría un obstáculo económico al movimiento de los miembros del Parlamento, quienes, en tal caso, tendrían que hacer frente personalmente a una parte de sus gastos de desplazamiento. Cabe precisar que el Gobierno del Reino Unido no ha mantenido que sea posible someter a gravamen el importe de las asignaciones correspondiente a los gastos reales.
- 17 Corresponde al Parlamento decidir cuáles son las actividades y los desplazamientos necesarios o convenientes de uno de sus miembros en el ejercicio de sus funciones y cuáles son los gastos necesarios o convenientes correspondientes a tales desplazamientos. La autonomía que se reconoce al Parlamento sobre el particular, en aras de su buen funcionamiento, implica asimismo la competencia para efectuar el reembolso de los gastos de viaje de sus miembros, no contra presentación de los documentos justificativos de cada gasto, sino mediante un sistema de pago a tanto alzado. Tal como lo expuso el Parlamento en sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia, la elección de dicho sistema obedece al deseo de disminuir los gastos y cargas administrativas inherentes a un sistema de comprobación de cada gasto individual y, en consecuencia, constituye una medida de buena administración.
- 18 Los créditos de que dispone el Parlamento Europeo para el reembolso a tanto alzado de los gastos de viaje de sus miembros figuran en el Presupuesto anual de la Comunidad y se hallan sujetos a los procedimientos presupuestarios previstos por el Derecho comunitario. En este contexto debe examinarse el importe de las asignaciones según las normas de carácter financiero aplicables.
- 19 De lo que antecede se deduce que las autoridades nacionales están obligadas a respetar la decisión adoptada por el Parlamento Europeo de reembolsar a sus miembros los gastos de viaje, sobre la base de una cantidad a tanto alzado. Un control ejercido en este ámbito por las autoridades fiscales nacionales, como el previsto en la legislación del Reino Unido, constituiría una injerencia en el funcionamiento interno del Parlamento, de manera que las autoridades

nacionales harían prevalecer su apreciación del sistema de asignaciones sobre la realizada por el Parlamento en el ejercicio de sus competencias. Ello podría, por lo tanto, mermar la eficacia de la acción del Parlamento y sería incompatible con su autonomía.

- 20 Por consiguiente, las autoridades fiscales no pueden exigir que un miembro del Parlamento Europeo presente declaraciones o documentos justificativos referentes a los gastos reales de viajes realizados en interés del Parlamento y reembolsados por éste, dado que semejante exigencia sería incompatible con el carácter global del reembolso.
- 21 No obstante, debe señalarse que las asignaciones fijadas de este modo no pueden superar los límites razonables inherentes a un reembolso de los gastos de viaje y estancia. En la medida en que el importe a tanto alzado de las asignaciones fuera excesivo o que, en realidad, se tratara parcialmente de una retribución en cubierta y no de un reembolso de gastos, los Estados miembros estarían facultados para someter semejante retribución al Impuesto nacional sobre la Renta, habida cuenta de que, en el estado actual del Derecho comunitario, las retribuciones de los miembros del Parlamento no son responsabilidad de las Instituciones comunitarias, sino de las legislaciones nacionales. Sin embargo, la apreciación del carácter supuestamente excesivo de las cantidades a tanto alzado fijadas por el Parlamento –cuestión que depende exclusivamente del Derecho comunitario– no ha sido planteada por el órgano jurisdiccional nacional, ante el cual no se ha alegado que, a la sazón, la cuantía de las asignaciones fuera injustificadamente elevada.
- 22 Por consiguiente procede responder a la cuestión planteada por los Special Commissioners que el Derecho comunitario prohíbe la sujeción al impuesto nacional de las cantidades a tanto alzado que el Parlamento Europeo paga a sus miembros con cargo a los fondos comunitarios, en concepto de reembolso de los gastos de viaje, a no ser que, conforme al Derecho comunitario, pueda demostrarse que dicho reembolso global constituye, en parte, una retribución.

Costas

- 23 Los gastos efectuados por el Gobierno del Reino Unido, el Gobierno francés y la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado

observaciones ante el Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre la cuestión planteada por los Commissioners for the special purposes of the Income Tax Acts, declara:

El Derecho comunitario prohíbe la sujeción al impuesto nacional de las cantidades a tanto alzado que el Parlamento Europeo paga a sus miembros con cargo a los fondos comunitarios, en concepto de reembolso de los gastos de viaje, a no ser que, conforme al Derecho comunitario, pueda demostrarse que dicho reembolso global constituye, en parte, una retribución.

Mertens de Wilmars Pescatore Mackenzie Stuart Koopmans

Bosco Touffait Due Everling Chloros

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 15 de septiembre de 1981.

El Secretario
A. Van Houtte

El Presidente
J. Mertens de Wilmars