

# Crónica parlamentaria del Parlamento Europeo (2006-2009)

**MIGUEL TELL CREMADES**

Letrado del Parlamento Europeo

## **Sumario**

- I. Introducción
- II. Mercado interior
- III. Transporte y energía
- IV. Medioambiente, salud e investigación
- V. Asuntos monetarios y políticas de cohesión
- VI. Justicia y ciudadanía
- VII. Asuntos constitucionales e institucionales



## I. Introducción

Esta crónica intentará cubrir el periodo parlamentario que media entre septiembre 2006 y el final de la VI legislatura del Parlamento Europeo (PE). Respondemos así al deseo de los editores del Anuario de dotar de una cierta continuidad a estas crónicas que se interrumpieron en Septiembre de 2006 por falta de tiempo de este redactor.

Serán pues más de dos años y medio de intensa actividad parlamentaria y política en la Unión los que habremos de enfrentar en un espacio limitado. Como ya he señalado al comienzo de otras crónicas –quizá a modo de descargo–, éstas no pretenden dar un repaso siquiera somero de toda la actividad legislativa del Parlamento o de sus iniciativas en el terreno político, social o económico. Es el Parlamento Europeo un Parlamento muy activo en todos los ámbitos y no siempre únicamente en aquellos en los que la Unión cuenta con competencias exclusivas o compartidas.

Un Parlamento que no tiene apenas recesos y en los que las únicas vacaciones legislativas son en Agosto, un Parlamento con 785 Miembros procedentes de regiones y países muy diferentes, con inquietudes y culturas parlamentarias distintas. Un verdadero Parlamento continental con sesiones plenarias todos los meses, en Bruselas o Estrasburgo, donde heterogéneas culturas políticas han ido conformando una práctica parlamentaria propia, eficiente y eficaz. Practica parlamentaria que en su origen estaba básicamente influida por el parlamentarismo francés y alemán pero que muy pronto incorporó elementos anglosajones y, mas tarde nórdicos e incluso estadounidenses. Un Parlamento que hoy cuenta con una Secretaría general de 5912<sup>1</sup> funcionarios y agentes contractuales o temporales, venidos de 27 Estados Miembros, que trabaja en 21 lenguas (todas sus reuniones cuentan con interpretación a esas lenguas y todos los documentos finales se traducen igualmente a todas ellas lenguas), un Parlamento donde trabajan más de 500 Letrados, economistas, politólogos y profesionales de las más variadas disciplinas; un Parlamento que ha evolucionado desde una Asamblea parlamentaria con poderes fundamentalmente presupuestarios en 1979 a un Parlamento con competencias legislativas y presupuestarias decisivas en muchas materias y una autonomía política que para sí querría la mayor de los parlamentos nacionales y regionales de los EM. Un parlamento esencialmente independiente de los Gobiernos y que ha demostrado en numerosas ocasiones lo dificultoso que es de someter a la voluntad de los ejecutivos, incluso cuando estos así se lo proponen. Una serie de variables hacen que las mayorías en los gobiernos nacionales no se correspondan siempre con las mayorías en las delegaciones nacionales o en los grupos políticos; de ahí que las mayorías alcanzadas en los Consejos no se vean luego refrendadas por el Parlamento: así ha sucedido recientemente por ejemplo con la directiva sobre el tiempo de trabajo.

1 Datos de enero 2008: 5.912 agentes de los cuales 4.814 funcionarios comunitarios siendo el resto agentes temporales o contractuales. Hay que señalar que aproximadamente la mitad son traductores o intérpretes.

El Parlamento ha demostrado asimismo una porosidad a las corrientes de opinión europeas ciertamente sorprendente, máxime si consideramos que la mayoría de los sistemas electorales nacionales (que todavía hoy gobiernan la elección al Parlamento) no estimulan generalmente (salvo en el RU y el los países nórdicos) una relación directa entre el diputado y su cuerpo electoral (generalmente nacional).

Es este Parlamento el que iniciará, tras las elecciones de junio de 2009, su VII legislatura; una legislatura cuyo comienzo estará sin duda marcado por la lucha contra la crisis económica y financiera y por la legislación que habrá que discutir y aprobar en el marco de la Unión Europea. Veremos sin duda propuestas en derecho societario, en productos financieros, regulación bursátil, supervisión financiera, paraísos fiscales, seguros, banca; en fiscalidad, en energía y medio ambiente y en un largo etcétera. Será en este Parlamento donde una gran parte de la legislación que habrá de poner negro sobre blanco los acuerdos de la Unión en foros internacionales verá la luz y podrá debatirse con pelos y señales. Y dadas las competencias de la Unión, los debates filosóficos sobre las reformas del sistema capitalista, su refundación, su transformación o su reencarnación tendrán asimismo su lugar en el hemiciclo del Parlamento. Pero para esto habrá de esperar a la próxima crónica. Veamos ahora, como hicimos en la anterior, la legislación más relevante adoptada en la Unión durante la segunda parte de la VI legislatura. Dejamos así de lado los grandes debates políticos, excepto los referidos a temas constitucionales y a la crisis, para centrarnos en algunas de la más relevantes reglamentaciones aprobadas en los principales ámbitos políticos en los que la Unión tiene o bien plena competencia o, con competencia compartida, juega un papel determinante.

## **II. Mercado interior**

Comencemos por uno de los aspectos de la construcción europea más avanzados y a la vez más inciertos de declarar finiquitados o completados. Presente desde el Tratado de Roma, a principios de los ochenta ya era fácilmente constatable que más de quince años después de que los seis Estados Miembros (EM) fundadores decidieran suprimir todas las restricciones cuantitativas y tarifarias en su comercio interior, la Comunidad Económica Europea estaba lejos de haber creado un verdadero mercado común. El esfuerzo de la Comisión Delors hizo posible el Acta Única Europea y desde 1992 en que el mercado interior iba a estar finalizado la Unión ha avanzado enormemente pese a lo mucho que resta por hacer en aspectos tan fundamentales como la patente comunitaria o la fiscalidad societaria.

Jacques Delors cuenta que cuando llegó a la Comisión Europea (CE) en 1985 la Comunidad se encontraba varada en uno de sus momentos de calma chica y era urgente encontrar un objetivo que ilusionara y la hiciera largar velas. Sobre la mesa tenía la

defensa común, la unión monetaria y la reforma institucional. Después de un *tour de table* con los diez Jefes de Estado o de Gobierno de la época, quedó claro que ninguno de éstos temas recababa la unanimidad. Hubo que volver otra vez pues a los orígenes y fue así como Delors tuvo –según explica él mismo– que moderar sus aspiraciones, tornándolas a un empeño más pragmático. Así pues, tras barajar algunas otras ideas, les propuso a los líderes del momento: «*El Tratado de Roma preveía la creación de un Mercado Común. ¿Y si finalmente lo hiciéramos?*»<sup>2</sup> Así nació el proyecto que a comienzos del siglo XXI estamos rematando. La directiva horizontal sobre la libre prestación de servicios y el establecimiento de empresas en el mercado interior puede ser el final de un largo camino iniciado hace veinte años.

Es sabido que uno de los aspectos más importantes, por su enorme importancia relativa en las economías europeas, es el del funcionamiento correcto y dinámico de un verdadero mercado interior de servicios. En la crónica anterior di cuenta detallada de la *Directiva relativa a los servicios en el mercado interior*. La segunda lectura de esta espere-mos trascendental directiva –cuya correcta aplicación se considera un instrumento cardinal en la estrategia de superación de la presente crisis económica en la Unión– fue aprobada en la sesión del 15 de Noviembre de 2006.<sup>3</sup> El Parlamento aprobó tan solo tres enmiendas técnicas a la posición común del Consejo que reflejaba ya prácticamente en su totalidad su primera lectura. Todas las enmiendas presentadas mayoritariamente por los grupos verdes e IU fueron rechazadas.

La posición común añade sin embargo, fruto de la negociación interinstitucional, una serie de disposiciones adicionales destinadas a favorecer la transparencia y la cooperación entre los EM y la CE a fin de alcanzar una adecuada aplicación de la directiva.

Por si esto no fuera suficiente, a petición de la cámara, el Comisario McCreevy hizo una declaración formal en el pleno referente a una serie de temas delicados como la naturaleza de las orientaciones de la CE a los EM, la presentación de propuestas futuras, la legislación laboral de los EM (en la que la CE reitera –por si el texto no fuera suficientemente claro, que lo es– que la directiva no afecta a la legislación laboral, penal o sobre servicios sociales de los EM).

El 28 de diciembre de 2009 es la fecha límite para que los Estados miembros introduzcan en sus ordenamientos respectivos las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en Directiva.

El 31 de enero de 2008<sup>4</sup> el PE aprobó la *Resolución legislativa del Parlamento Europeo respecto de la Posición Común del Consejo con vistas a la adopción de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 97/67/CE en relación con la plena realización del mercado interior de servicios postales comunitarios*.

El Parlamento aceptó sin enmiendas la posición común del Consejo ya que éste había a su vez aceptado prácticamente todas las enmiendas aprobadas por el Parlamento en

2 *L'unité d'un homme. Entretiens avec Dominique Wolton*. Editions Odile Jacob, 1994, pp. 220 y ss.

3 Acta de la sesión del mismo día para el texto completo de la directiva.

4 Acta de la sesión del mismo día.

primera lectura. Se da luz verde a la plena liberalización de los servicios postales en 2011 en la mayor parte de la Unión.<sup>5</sup> El 31 de diciembre de 2010 marcará pues la desaparición de los monopolios en los servicios postales nacionales para el correo cuyo peso máximo es de 50 gramos,<sup>6</sup> esto es la correspondencia más habitual.

La nueva directiva establece las condiciones aplicables a la prestación de servicios postales,<sup>7</sup> la prestación de un servicio postal universal en el interior de la Comunidad y la financiación de los servicios universales en condiciones que garanticen su prestación continuada. La directiva reconoce sin embargo que no todos los EM tienen los medios para garantizar la financiación del servicio universal en un mercado plenamente liberalizado y se detallan los posibles sistemas permitidos para garantizar el servicio universal (artículo 7 y siguientes sobre la financiación del servicio universal).

El Parlamento ha aprobado una serie de directivas o reglamentos directamente relacionados con los derechos de los consumidores. Podemos destacar las siguientes.

El 23 de mayo de 2007 el Parlamento aprobó el *Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la itinerancia en las redes públicas de telefonía móvil en la Comunidad y por el que se modifica la Directiva 2002/21/CE relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas*. Este reglamento establece las disposiciones necesarias para establecer y mantener precios más bajos en las llamadas de móvil realizadas en el extranjero. Se previó en aquel entonces una revisión en 2009, como así ha sucedido con fecha de 22 de abril de 2009<sup>8</sup> al aprobarse en primera lectura una modificación a este reglamento que introduce nuevas rebajas en las tarifas de las llamadas de móvil y mensajes de texto desde y hacia el extranjero y nuevos topes para los envíos de mensajes de itinerancia (*roaming*) y servicios de envíos de datos. La legislación deberá revisarse nuevamente en 2011.

El 9 de julio de 2008<sup>9</sup> el Parlamento aprobó la Posición Común del Consejo con vistas a la adopción del *Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad (versión refundida)*. El texto se aprobó sin enmiendas ya que el texto del Consejo recogía todas las enmiendas del Parlamento. El Reglamento regula la concesión de licencias a compañías aéreas comunitarias, el derecho de estas compañías a explotar servicios aéreos intracomunitarios y la fijación de precios de estos servicios.

Uno de los objetivos del Reglamento es terminar con las tarifas opacas o confusas en la venta de billetes de aviación. El reglamento obliga a las compañías a indicar en todo momento el precio final que debe pagarse. También se establecen disposiciones deta-

5 En algunos EM el plazo límite de transposición se alarga al 31 de diciembre de 2012.

6 La directiva en vigor limitaba la libre competencia a los envíos superiores a 350 grs. que luego se amplió hasta los superiores a 100 grs. en 2002 y, en 2006, hasta los 50 grs.

7 En España los servicios postales interurbanos ya están liberalizados y las nuevas normas no aportan cambios significativos. No es el caso para los servicios interprovinciales e internacionales que aun no han afrontado el proceso de liberalización.

8 Acta de la misma sesión.

9 Acta de la sesión del mismo día.

lladas en lo que hace a la concesión de licencias a las compañías aéreas comunitarias, las condiciones de explotación de determinadas rutas como servicio público (por ejemplo en regiones ultraperiféricas o de baja intensidad) y la fijación de precios en los servicios aéreos intracomunitarios.

También se establece (artículo 9 y ss.) que las autoridades competentes para la concesión de licencias podrán evaluar en todo momento la situación financiera de una compañía aérea comunitaria a la que le hayan concedido una licencia. Se desarrolla un sistema que obliga a las autoridades a evaluar la situación financiera de las compañías a fin de evitar en lo posible situaciones de incapacidad para hacer frente a sus obligaciones. El reglamento es directamente aplicable desde el 1 de noviembre de 2008.

El Parlamento aprobó el 25 de septiembre de 2007 en tercera lectura los textos conjuntos negociados en el Comité de Conciliación relativos a un «paquete» legislativo destinado a abrir el mercado ferroviario, impulsar su uso, establecer una certificación común para los conductores de ferrocarriles y a reforzar los derechos de los pasajeros. El paquete legislativo está compuesto de un reglamento y dos directivas. La *directiva sobre el desarrollo de los ferrocarriles*,<sup>10</sup> que establece una liberalización del transporte internacional de pasajeros en 2010<sup>11</sup> y la *Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la certificación de los maquinistas de locomotoras y trenes en el sistema ferroviario de la Comunidad*.

En la misma fecha el Parlamento aprobó la el texto conjunto correspondiente al *Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril*. Este reglamento regula los derechos de los viajeros tanto en el ámbito nacional como internacional especialmente en lo que hace a indemnizaciones por retrasos, no discriminación para viajeros con discapacidades y movilidad reducida, información sobre derechos o el derecho a transportar una bicicleta en el tren.

Cabe señalar en ese amplísimo apartado la *Directiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2007 por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva* que esconde detrás de este largo título una revisión profunda de las normas aplicables sobre publicidad televisiva con el fin de garantizar la protección de los niños y regular la «colocación» de productos. Se aprobó por el Parlamento el 29 de noviembre de 2007 y el plazo de transposición es el 19 de diciembre de 2009.

10 Esta directiva modifica la Directiva 91/440/CEE del Consejo sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios y la Directiva 2001/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria y la aplicación de cánones por su utilización.

11 El artículo 8 de la Directiva establece: En el artículo 10, se insertan los apartados siguientes:

«3 bis. Se concederá a las empresas ferroviarias incluidas en el ámbito de aplicación del artículo 2, a más tardar el 1 de enero de 2010, un derecho de acceso a la infraestructura de todos los Estados miembros para la explotación de servicios internacionales de transporte de viajeros.

El 16 de enero de 2008 el Parlamento aprobó la *Directiva 2008/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los contratos de crédito al consumo (y por la que se deroga la Directiva 87/102/CEE del Consejo)*.<sup>12</sup> Esta Directiva tiene por objeto armonizar determinados aspectos de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de contratos de crédito al consumo, a fin de facilitar el acceso en un EM diferente al de residencia a este tipo de créditos. Los bancos estarán obligados a proporcionar información armonizada sobre las condiciones del crédito a fin de facilitar la comparación.

El 18 de diciembre de 2008 el Parlamento aprobó la Resolución legislativa sobre la propuesta de *Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la seguridad de los juguetes*. Esta compleja directiva de 57 artículos y cinco anexos tiene como objetivo principal reforzar la seguridad de los juguetes estableciendo prohibiciones de materiales, sustancias o procedimientos que pueden resultar dañinos o peligrosos para el consumidor. Se establecen igualmente normas de etiquetaje, importación y control de los productos.

El 24 de septiembre de 2008 el Parlamento adoptó la propuesta de *Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 2002/21/CE relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, la propuesta de Directiva 2002/19/CE relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión, y la Directiva 2002/20/CE relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas*. Estos importantes textos tienen como principal objetivo reforzar los derechos de los usuarios de Internet, exigiendo una mayor transparencia de las tarifas y del marco contractual; se facilita el acceso a las personas con discapacidades y se establecen nuevas disposiciones en materia de protección de datos personales, especialmente en lo que hace a las transacciones con tarjetas de crédito. Se incorporan al ordenamiento comunitario significativas obligaciones para los operadores (encomendando a las autoridades nacionales correspondientes su cumplimiento) como la puesta a disposición del usuario de filtros de protección para niños y adolescentes o la obligación de realizar «inversiones sustanciales» en la lucha contra el *spam*. Hay igualmente disposiciones relativas a la transparencia de las tarifas y servicios ofertados, cambio de operador (en muy breve plazo) conservando número y/o identificación.

En el ámbito social hay que reseñar al menos la Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 17 de diciembre de 2008, respecto de la *Posición Común del Consejo con vistas a la adopción de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/88/CE relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo*.<sup>13</sup> El Parlamento aprobó 22 enmiendas a la posición común del Consejo adoptada el 8 de junio del mismo año. El Parlamento ha marcado con sus enmiendas un fuerte rechazo a las posiciones del Consejo en aspectos fundamentales. La cámara se mostró inflexible y no ha aceptado excepciones al tiempo máximo de trabajo semanal que se man-

12 Acta de la sesión del mismo día.

13 Acta de la sesión del mismo día.

tiene en 48 horas como regla general. También se ha rechazado la posición del Consejo en lo que respecta al tiempo de espera (especialmente importante en el ámbito sanitario), que la cámara estima que debe considerarse tiempo de trabajo, o los *opting out* de la legislación social que, según lo aprobado por la cámara, deberían desaparecer en tres años desde la adopción de la directiva.

Al no aceptarse por el Consejo las enmiendas del Parlamento, y conforme a las disposiciones del Tratado, se convocó el Comité de Conciliación formalmente el 17 de marzo de 2009, aunque, como suele ocurrir, las conversaciones y *tridlogos* informales se desarrollaban desde mucho antes. El 28 de abril, el último día del plazo de seis semanas que el Comité dispone para alcanzar un acuerdo, el Consejo y el Parlamento no pudieron llegar a un compromiso. Después de casi cinco años de negociaciones no fue posible concertarse sobre dos aspectos fundamentales: el *opting out* de ciertos aspectos de la legislación social del que disfrutaban varios EM y la consideración del tiempo de espera como tiempo de trabajo. Otro punto de desacuerdo fue asimismo la situación de los trabajadores con más de un contrato de trabajo donde el Parlamento estima que el tiempo de trabajo debe calcularse por trabajador y no por contrato como estima una mayoría del Consejo.

Es pertinente señalar que esta es la primera vez desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en que no es posible llegar a un texto conjunto en el Comité de Conciliación. Al no haber habido acuerdo, el procedimiento decae y la legislación existente permanece en vigor. No obstante conviene señalar que la jurisprudencia del TJCE en lo que hace a la consideración del tiempo de espera como tiempo de trabajo continúa de aplicación.

### III. Transporte y energía

Comenzaremos este apartado mencionando la nueva normativa aprobada en lo que hace a la seguridad en aviones y aeropuertos. El Parlamento aprobó el 11 de marzo de 2008 la Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre el texto conjunto, aprobado por el Comité de Conciliación, del *Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas comunes para la seguridad de la aviación civil y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 2320/2002*.<sup>14</sup> El hecho de que haya habido que llegar a la tercera lectura para encontrar un acuerdo muestra lo controvertido de este reglamento cuyo objetivo declarado es garantizar un nivel alto de seguridad para la aviación civil en toda la Unión.

El Parlamento y el Consejo llegaron a un compromiso a principios de enero de 2008 entre los derechos de los pasajeros y las necesarias medidas de seguridad. Por primera vez, un reglamento europeo prevé medidas de seguridad durante el vuelo en aspectos tales como las condiciones de acceso a la cabina, el tratamiento de pasajeros problemáticos o la presencia de agentes de seguridad. La norma establece cuándo y

<sup>14</sup> Acta de la sesión del mismo día.

en qué condiciones podrá haber policías armados en cabina. También se establecen reglas en lo que hace al equipaje de mano, carga, controles de acceso, formación de personal, etc. Se prevé que los EM podrán endurecer las normas pero deberán informar a la Comisión que, a su vez, deberá declararlas conformes al derecho comunitario.

El 21 de mayo de 2008 se aprobó en primera lectura la Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta de *Reglamento por el que se establecen normas comunes de acceso al mercado del transporte internacional de mercancías por carretera*.<sup>15</sup> Este reglamento regulará el acceso al mercado del transporte internacional de mercancías por carretera al tiempo que se especifican las condiciones para efectuar el cabotaje y se simplifican los formatos y procedimientos de control. Junto a este reglamento se aprobó otro *Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las normas comunes relativas a las condiciones que han de cumplirse para ejercer la profesión de transportista por carretera*. La cámara apoya básicamente la propuesta de la comisión relativa a la contratación de gestores cualificados de transportes y a la retirada de licencias a los operadores culpables de delitos graves. Estos gestores deberán demostrar una serie de conocimientos a través de un examen y ser residentes en la Unión. Se establece una lista de infracciones que conllevan la retirada de la licencia. Se establecen asimismo una serie de exigencias en lo que hace al mantenimiento de la solvencia de la empresa.

Las posiciones comunes sobre estos dos reglamentos se aprobaron el 23 de abril de 2009,<sup>16</sup> después de que el Consejo aceptara gran parte de las enmiendas del Parlamento.

Para finalizar este apartado cabe mencionar, entre las muchísimas iniciativas sancionadas esta VI legislativa, la directiva aprobada para hacer efectiva la identificación y sanción de infracciones graves de tráfico en la UE;<sup>17</sup> una directiva que introduce un sistema común de regulación de las tasas aeroportuarias en toda la UE con el objetivo de promover la transparencia y evitar las distorsiones de competencia entre los aeropuertos comunitarios<sup>18</sup> y la directiva sobre los nuevos permisos de conducir comunitarios en formato de tarjeta de crédito.<sup>19</sup>

En el ámbito de la energía hay que señalar dos importantes directivas que persiguen la plena liberalización de los sectores eléctrico y del gas. La cámara aprobó en primera lectura el 18 de junio de 2008 la *Resolución legislativa sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/54/CE sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad*.<sup>20</sup> Es esta una directiva que propugna la separación de la propiedad de los activos generadores de electricidad y su transporte. El legislador estima que la separación legal de activos es el mejor modo de eliminar barreras existentes en países como Francia y Alemania y se propone generalizar un sistema muy parecido al que existe en España. La propuesta de directiva refuerza también de manera consistente los derechos de los consumidores en lo que hace a la resolución de contratos, compensaciones y reembolsos, información detallada sobre

15 Acta de la sesión del mismo día.

16 Acta de la sesión del mismo día.

17 Acta de la sesión de 18 de diciembre de 2008 para la primera lectura.

18 Acta de la sesión de 22 de octubre de 2008.

19 Acta de la sesión de 14 de diciembre de 2006.

20 Acta de la sesión de la misma fecha.

consumos y un largo etcétera. Se establecen igualmente garantías para los consumidores más vulnerables, incluida por ejemplo la prohibición de la suspensión del suministro en invierno a pensionistas y personas con discapacidad.

En el mismo sentido se adscribe la aprobación el 9 de julio de 2008, también en primera lectura, de la *propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/55/CE sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural*. La cámara propone que los Estados puedan elegir entre dos opciones: separar el transporte y la generación del gas obligando a las empresas generadoras a vender sus activos de transporte, o permitir a las empresas integradas verticalmente mantener la propiedad de sus activos siempre que se asegure la independencia de la gestión del transporte por medio de un «gestor de redes de transporte independiente». Se solicita a la Comisión que evalúe la pertinencia de crear un único gestor europeo de redes de transporte.

La segunda lectura de estas dos directivas tuvo lugar en la sesión del 22 de abril de 2009<sup>21</sup> donde se aprobaron sendas posiciones comunes sobre los mercados interiores de la electricidad y el gas natural. La aprobación de este gigantesco paquete legislativo (dos directivas y tres reglamentos) es el resultado de las negociaciones que entre Parlamento y Consejo han tenido lugar desde la aprobación de la primera lectura. Esta normativa pretende corregir las deficiencias observadas en la legislación existente y persigue crear un mercado interior europeo energético «eficiente y competitivo» que no «plantee dificultades a la entrada de competidores, que aún siguen encontrando dificultades para acceder a las redes» controladas por otros productores, y garantice la seguridad del suministro. Se busca además garantizar la protección de los consumidores, especialmente los más vulnerables.

En este mismo ámbito, y aunque sea de paso, es necesario reseñar que, como no podía ser de otra forma, varios debates generales, sobre la base de informes de iniciativa o de comparencias de la presidencia en ejercicio o de la Comisión, han tenido lugar en el Parlamento sobre la seguridad energética, la solidaridad energética entre los Estados Miembros o la diversificación energética. Especialmente durante los plenos de diciembre de 2008, enero y febrero de 2009, con motivo de la interrupción del gas ruso a diversos países europeos, todos estos temas fueron objeto de debate y resoluciones. En el pleno de febrero de 2009<sup>22</sup> se aprobó un informe de iniciativa (no legislativo) en el que se solicita un nuevo plan europeo de diversificación energética ambicioso y con visión de futuro así como medidas destinadas a mejorar el funcionamiento del abastecimiento y los mecanismos de almacenamiento. La cámara se pronunció también por mantener la contribución de la energía nuclear al combinado energético (*energy mix*). Se solicita que se abra un debate en las sociedades sobre el uso de esta energía.

21 Acta de la sesión del mismo día.

22 Acta de la sesión de 3 de febrero de 2009.

#### IV. Medioambiente, salud e investigación

El Parlamento, como no podía ser de otra forma, ha dedicado estos últimos dos años enormes esfuerzos a estos asuntos. La legislación medioambiental aprobada recientemente está en mi opinión entre las más importantes y decisivas de esta legislatura. El llamado «paquete climático» aprobado a finales del 2008 constituye por sí solo un hito tanto más importante cuanto muchos nos temíamos lo peor en un contexto de crisis económica y financiera. También habrá que mencionar –siquiera brevemente– los trabajos de la comisión temporal sobre el cambio climático (CLIM).

Esta comisión temporal se constituyó por Decisión del Parlamento de 25 de abril de 2007<sup>23</sup> en la que se establecen las competencias, la composición y el mandato de la Comisión Temporal sobre el Cambio Climático, de conformidad con el artículo 175 del Reglamento de la cámara.

Sus trabajos se prolongaron durante casi dos años en los que desarrolló una intensa labor concretada en 8 audiencias públicas temáticas, numerosos *wokshops*, estudios externos, publicaciones y comparecencias.<sup>24</sup>

La comisión temporal ha realizado un trabajo que en mi opinión solo puede compararse con los efectuados por Naciones Unidas y supone un compendio exhaustivo, claro y pertinente sobre los actuales conocimientos en cambio climático global. Los trabajos concluyeron en enero de 2009 y una resolución fue presentada al pleno. Este aprobó el 4 de febrero de 2009<sup>25</sup> por 570 votos a favor, 78 en contra y 24 abstenciones la *Resolución del Parlamento Europeo titulada «2050: El futuro empieza hoy –Recomendaciones para la futura política integrada de la UE en materia de cambio climático.»*

En esta inevitablemente larga y minuciosa resolución el Parlamento establece cuantiosas y detalladas recomendaciones y orientaciones políticas en ámbitos tales como acción internacional, energía, biocombustibles, eficiencia energética, movilidad y logística, turismo y patrimonio cultural, emisiones industriales, agricultura y ganadería, bosques, protección del suelo, gestión del agua, pesca, tratamiento y gestión de los recursos, salud, crecimiento y empleo, fomento de las tecnologías del futuro, sistemas informáticos inteligentes, asuntos financieros y presupuestarios, educación, formación etiquetados. La resolución cuenta con dos útiles anexos con una completa selección de la principal legislación comunitaria existente y propuesta (anexo A) y sobre las resoluciones políticas del Parlamento sobre la cuestión (anexo B).

23 Acta de la sesión del mismo día.

24 En el sitio de la comisión temporal <<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees>> puede fácilmente accederse a la presentación y competencias de la comisión temporal, pero también a toda la documentación presentada en las audiencias públicas y *workshops* así como a

los estudios externos e internos solicitados por la comisión temporal. Las 8 audiencias están organizadas temáticamente y sin duda serán una fuente de información muy valiosa para los estudiosos del tema.

25 Acta de la sesión del mismo día.

En definitiva, toda la información disponible actualmente, contrastada y refrendada por una amplísima mayoría de la cámara, excepto las consabidas excepciones.

Desde el punto de vista legislativo es sin duda el denominado «*paquete sobre el cambio climático y la energía*» lo más destacable en este periodo y, me atrevería a decir, en toda la legislatura.

El 17 de diciembre de 2008 el Parlamento aprobó en primera lectura cinco directivas, un reglamento y una decisión<sup>26</sup> que deberían propiciar el cumplimiento por la Unión para 2020 de los objetivos del 20 por ciento de reducción de gases de efecto invernadero, el 20 por ciento de mejora de la eficiencia energética y un consumo de energías renovables del 20 por ciento. También se han establecido ambiciosos objetivos en las emisiones de CO<sub>2</sub> de vehículos.

Once meses de negociaciones con el Consejo precedieron la adopción de este paquete legislativo. Antes de la primera lectura con el Parlamento, la Comisión de Medio Ambiente, la comisión de Industria y Energía y las comisiones para opinión (Desarrollo Regional, Economía, Mercado interior) habían alcanzado acuerdos informales con la presidencia francesa en las seis propuestas (cinco directivas y un reglamento) objeto del procedimiento de co-decisión entre Consejo y Parlamento.

Entiendo que la aprobación de este *paquete* es un paso de gran calado en política energética y en la lucha contra el cambio climático y sus previsibles o posibles consecuencias. En los últimos tres meses de negociaciones se mantuvieron 29 *tridólogos*,<sup>27</sup> un número similar de reuniones de los ponentes y los ponentes en la sombra<sup>28</sup> y numerosas reuniones técnicas entre las secretarías de las comisiones implicadas a fin de asegurar acuerdos en un plazo extremadamente corto. Tres de las propuestas se acordaron tan sólo después de *tridólogos* el sábado 13 de diciembre y tuvieron que ser traducidas a los 21 idiomas oficiales antes del voto en pleno el 17 de diciembre.

Veamos brevemente la legislación aprobada.

– *Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para perfeccionar y ampliar el Régimen Comunitario de Comercio de Derechos de Emisión de gases de efecto invernadero*. Es esta una de las reglamentaciones básicas, que recibió más de 1000 enmiendas

26 Acta de la sesión de mismo día.

27 En la práctica comunitaria se llaman *tridólogos* informales aquellas reuniones de trabajo en las que el Parlamento, la Comisión y el Consejo se esfuerzan por alcanzar compromisos en primera lectura. Para alcanzar la adopción de legislación en lectura única es necesario que el Parlamento negocie con el Consejo las enmiendas que después el Pleno del Parlamento aprobará. Si se aprueban enmiendas no negociadas previamente, que el Consejo no acepta, hay que pasar a la segunda lectura tras la posición común del Consejo. En los *tridólogos* participan los ponentes, los ponentes en la sombra (cuando es necesario) y, en ocasiones, los ponentes para opinión, junto con los funcionarios del Parlamento. Por parte del Consejo es la presiden-

cia –normalmente los funcionarios a cargo del dossier– la que participa junto a los funcionarios responsables de la Comisión (generalmente los jefes de unidad).

28 En la práctica del PE cada propuesta legislativa o informe es adscrito a una comisión parlamentaria (y a una o varias más para opinión), que a su vez nombra un ponente en función de la representación de cada grupo político. Normalmente, los otros grupos políticos también designan informalmente alguno de sus miembros para que siga de cerca los trabajos del ponente y sea el interlocutor del grupo: estos son los ponentes en la sombra.

sustantivas en comisión y que convertirá a la Unión en la única región del mundo con un régimen de comercio de emisiones operativo (ETS: Emission Trade System), por el que se establece un precio a las emisiones y se declara el objetivo de su efectiva reducción. El nuevo sistema se plantea reducir las emisiones en un 20 por ciento respecto a los niveles de 2005. La revisión de la directiva apunta a la subasta como método de distribución de las emisiones a partir de 2013. Se establecen periodos transitorios para los nuevos EM (más dependientes del carbón). El nuevo ETS cubre sobretodo unas 10.000 empresas (plantas eléctricas, refinerías, hornos de coque, cerámica, etc.) que son responsables de la mitad de la emisión de gases de efecto invernadero en la Unión. Se prevé su aplicación progresiva desde enero de 2013.

– *Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.* Esta nueva directiva introducirá objetivos nacionales de obligado cumplimiento en lo que hace a la promoción de las energías renovables y tiene como objetivo garantizar que en 2020 las energías renovables representen al menos el 20 por ciento del total del consumo energético. También se establece que para esa fecha al menos el 10 por ciento de la energía utilizada en el transporte tenga su origen en fuentes renovables como biocombustibles, electricidad o hidrógeno producido por fuentes renovables. La directiva es aplicable a los 18 meses de su entrada en vigor.

– *Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el esfuerzo que habrán de desplegar los Estados miembros para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la Comunidad hasta 2020.* La llamada *Decisión sobre el esfuerzo compartido* establece objetivos nacionales vinculantes con el fin de reducir la emisión de gases de efecto invernadero procedentes de fuentes no cubiertas por la directiva ETS, esto es, fundamentalmente transporte, edificios, agricultura etc. entre 2013 y 2020. Se pretende reducir estas emisiones en un 10 por cien entre 2013 y 2020. Esta decisión es también la primera de este tipo en todo el mundo.

– *Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al almacenamiento geológico de dióxido de carbono y por la que se modifican las Directivas del Consejo 85/337/CEE y 96/61/CE, y las Directivas 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE y el Reglamento (CE) n.º 1013/2006.* Proporciona un marco legal en la Unión para la captura y almacenamiento geológico de dióxido de carbono. Las instalaciones industriales y energéticas podrán utilizar esta tecnología para almacenar de forma permanente y segura bajo tierra las emisiones de CO<sub>2</sub>. La cámara aprobó igualmente 300 millones de euros para financiar proyectos de demostración y ensayo a gran escala de estos procedimientos en toda la Unión. La directiva entrará en vigor a los 24 meses de la entrada en vigor.

– Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 98/70/CE en relación con las especificaciones de la gasolina, el diésel y el gasóleo, se introduce un mecanismo para controlar y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas de la utilización de combustibles de transporte por carretera, se modifica la Directiva 1999/32/CE del Consejo en relación con las especificaciones del combustible utilizado por los buques de navegación interior y se deroga la Directiva 93/12/. La Directiva revisa la calidad de los combustibles utilizados en el transporte y exige a los proveedores la reducción de un 6 por ciento, entre 2010 y 2020, de las emisiones de gases de efecto invernadero causadas por la extracción, el transporte, la distribución, el procesamiento y la combustión de combustibles como la gasolina, el diésel, el gasóleo y otros productos similares.

– Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas de comportamiento en materia de emisiones de los turismos nuevos como parte del enfoque integrado de la Comunidad para reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> de los vehículos ligeros. Este nuevo reglamento establece límites de emisiones para los vehículos de pasajeros nuevos registrados en la UE. El objetivo establecido por el reglamento es una media de 120 g de CO<sub>2</sub> por cada kilómetro recorrido en el año 2012 para toda la industria del automóvil (en la actualidad los niveles medios de emisión alcanzan los 160 g/km). Se establece un objetivo medio de 130 g/km que deberá ser alcanzado mediante mejoras en los motores, el 10 por cien restante deberá lograrse mediante mejoras técnicas en combustibles y neumáticos. También se establece el objetivo de reducir las emisiones medias a 95 g/km para 2020.

– A estos textos hay que añadir la directiva aprobada el 8 de julio de 2008 en segunda lectura por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE con el fin de incluir las actividades de aviación en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. La directiva establece que todos los vuelos que despeguen o aterricen en la Unión deben estar incluidos en el sistema de comercio de emisiones (ETS) desde el 1 de enero de 2012. A partir de entonces se subastará un 15 por ciento de los derechos de emisión y el 85 por ciento restante se asignará de forma gratuita a las compañías. En base a los registros de emisiones medias anuales de las aerolíneas durante el periodo 2004-2006, las emisiones deberán reducirse en un 3 por cien en 2012 y en un 5 por cien en 2013. El plazo para transposición es de 12 meses.

La actividad del Parlamento en el ámbito medioambiental ha sido enorme y resulta muy difícil en este espacio seleccionar, aún de pasada, entre legislación tan destacable como la Directiva que establece nuevas normas para el uso y la comercialización de pesticidas,<sup>29</sup> la nueva Directiva sobre residuos que introduce objetivos vinculantes para el reciclaje y la reutilización de materiales para 2020<sup>30</sup> o la Directiva que introduce nuevas normas de calidad de las aguas superficiales. Esta nueva normativa introducirá un inventario en el que se fijarán límites para las concentraciones de 33 sustancias

<sup>29</sup> Acta de la sesión de 13 de enero de 2009.

<sup>30</sup> Acta de la sesión de 17 de junio de 2008.

peligrosas para los ecosistemas marinos, la cadena alimentaria y/o la salud humana. Los EM tendrán que demostrar en 2018 que las emisiones y vertidos de las sustancias incluidas en la directiva tienden a cumplir los objetivos fijados. Hay que señalar por su especial relevancia la aprobación el 11 de diciembre de 2007 de la Posición del Parlamento Europeo adoptada en segunda lectura con vistas a la adopción de la *Directiva relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa*. Por primera vez la Unión definía la concentración máxima de partículas o polvo (conocida como PM<sub>2.5</sub>) que son aparentemente las más peligrosas para la salud del ser humano y pueden producir cáncer y enfermedades respiratorias como asma, bronquitis y enfisema. El objetivo es reducir la concentración de dichas partículas a 20 microgramos por metro cúbico, aunque dichos niveles serán revisados en 2013, con el objetivo de hacerlos obligatorios. Se establece también la obligación de crear estaciones de recogida de datos en las ciudades de más de 250.000 habitantes. El plazo para su transposición finaliza el 11 de Junio de 2010.

Sí que me quiero detener un poco más en la *Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal*, aprobada por Resolución legislativa del Parlamento Europeo de 21 de mayo de 2008.<sup>31</sup>

Esta directiva tiene una importancia especial porque es resultado de una larga polémica doctrinal y política que ha enfrentado a aquellos que pensaban que no era posible, en el ámbito jurídico comunitario, introducir una normativa que exigiera a los EM intervenciones en su sistema penal con aquellos que sostenían que era posible en determinadas circunstancias. Durante mucho tiempo se pensó que la Unión únicamente podía abordar los aspectos criminales y penales de sus políticas en el llamado tercer pilar, esto es mediante decisiones marco decididas por el Consejo por unanimidad y previa consulta no vinculante del Parlamento. La Comisión y el Parlamento contaban esta posición. Finalmente fue el Tribunal de Justicia el que en su sentencia C-176/03 de 13 de septiembre de 2005 dio un vuelco espectacular a la cuestión. El Tribunal anuló la decisión marco adoptada por el Consejo relativa a la protección del medioambiente por el derecho penal porque había sido aprobada fuera del pilar legislativo comunitario. El Tribunal declaró que la Comunidad es competente para obligar a los Estados Miembros a prever sanciones penales a fin de proteger el medio ambiente.

El Parlamento había reclamado en numerosas ocasiones legislación comunitaria a fin de obligar a los EM a tipificar ciertas conductas graves dañinas para el medioambiente o con consecuencias transfronterizas. El Consejo –al igual que una parte importante de la doctrina– sostenía que ello solo era posible en el marco de la cooperación policial y judicial de los gobiernos en materia penal, institucionalizada por el Tratado de la Unión. El Tribunal dio la razón a la Comisión y al Parlamento.

El tribunal hizo valer que la finalidad y el contenido de la decisión marco eran competencias de la Comunidad previstas en el Tratado CE en el ámbito del medioam-

<sup>31</sup> Acta de la sesión de la misma fecha.

biente y por ello el acto no podía ser adoptado por los procedimiento de cooperación. El Tribunal desautorizó al Consejo que estimaba que, en el estado actual del derecho, la Comunidad no disponía de competencia para obligar a los EM a sancionar penalmente los comportamientos (tipificar) descritos en la decisión marco. Se sostenía por el Consejo que no solo no había ninguna atribución expresa de competencia sino que, teniendo en cuenta el significado del derecho penal para la soberanía de los EM, no podía de ninguna forma admitirse que dicha competencia hubiera podido ser implícitamente transferida a la Comunidad con ocasión de la atribución de competencias materiales específicas, tales como las establecidas en el artículo 174 TEC en materia de medioambiente.

Sin embargo el Tribunal recuerda que la protección del medioambiente constituye uno de los objetivos esenciales de la Comunidad y que las exigencias en su protección deben ser integradas en la definición y aplicación de las políticas y acciones de la Comunidad. El Tribunal reconoce que es cierto que la legislación penal y la legislación procesal penal no son, en principio, competencia comunitaria. Ello no es obstáculo sin embargo para que el legislador comunitario (Consejo y Parlamento), cuando la aplicación de sanciones penales efectivas, proporcionales y disuasivas por las autoridades nacionales competentes constituye una medida indispensable para luchar contra los atentados graves al medioambiente, adopte las disposiciones en relación con el derecho penal de los EM que estime necesarias para garantizar la plena efectividad de las normas que son por él decididas en materia de protección del medioambiente.<sup>32</sup>

La Directiva aprobada en única lectura, gracias al acuerdo con Consejo, que se ha plegado a la sentencia el Tribunal y a la propuesta de la Comisión, que a su vez recogía las demandas del Parlamento, establece medidas de carácter penal para proteger con mayor eficacia el medio ambiente. La directiva exige que los EM tipifiquen como delitos determinadas conductas cuando se cometan deliberadamente o por negligencia grave (artículo 2). También se reclama a los EM que garanticen que la complicidad en los actos intencionados sea considerada delito. Las sanciones penales deben ser eficaces y disuasorias. El artículo 6 se ocupa especialmente de las personas jurídicas: los EM deben asimismo asegurarse de que las personas jurídicas pueden ser consideradas responsables de los delitos a los que se refiere la directiva y que establecen las condiciones pertinentes para ello.

El término establecido para la transposición es diciembre de 2010.

## **V. Asuntos monetarios y políticas de cohesión**

Bastante antes de que la crisis financiera y económica se desplomara como una maldición bíblica sobre nuestras cabezas, el Parlamento Europeo había comenzado a señalar con

<sup>32</sup> Párrafos 47 y 48 de la sentencia citada.

precisión, que ahora se ha demostrado premonitoria, algunos de los fallos sistémicos de la economía financiera europea y global.

No es este lugar de analizar las causas coincidentes en el estallido y propagación de la crisis pero sí quizás de muy brevemente comentar alguno de sus aspectos tal como han sido apuntados por el Parlamento. También repasaremos algunas de las medidas con las que el Parlamento ha contribuido a combatirla.

Tanto la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios como el pleno se han ocupado ampliamente de la crisis, especialmente desde comienzos de 2008 cuando era ya evidente que el salto de la crisis desde el otro lado del Atlántico era probablemente inevitable. Prácticamente en todos los plenos ha habido debates y resoluciones puntuales al respecto. Entre ellas el 9 de octubre de 2008<sup>33</sup> el Parlamento aprobó una resolución legislativa en la que exige a la Comisión que presente propuestas tendentes a reforzar la actual estructura de supervisión y el marco regulatorio de los servicios financieros comunitarios. El Parlamento, además de solicitar una mayor coordinación y recursos de las autoridades de supervisión sectorial, considera que la legislación futura deberá garantizar que el BCE, el Sistema Europeo de Bancos Centrales y el Comité de supervisión bancaria de este último órgano, asumen un papel activo y preventivo en la supervisión de los mercados financieros. El pleno subraya, haciendo referencia a pasadas resoluciones, que la supervisión financiera no ha seguido el ritmo de integración financiera de los mercados y que la evolución global de estos requiere una actualización de la regulación y supervisión. Los diputados habían previamente adoptado en el pleno de septiembre<sup>34</sup> dos informes reclamando a la CE que presentara lo más pronto posible una propuesta legislativa para garantizar un nivel común de transparencia de los fondos de cobertura (hedge funds) y los fondos de capital riesgo/inversión en toda la UE. El Parlamento estima necesario en el primer informe mencionado, el llamado informe LEHNE, que hay que imponer a estos productos una mayor transparencia, así como condiciones contractuales que permitan una gestión previsible del riesgo. El informe RASMUSSEN, por su parte, considera que las empresas de inversión, incluidas las sociedades limitadas, las compañías de seguros, las entidades de crédito y los fondos convencionales, tienen que cumplir estrictas condiciones en materia de capital y garantizarse que los requisitos a cumplir se fundamentan en el riesgo previsible y no en el tipo de entidad. El informe hace extensas recomendaciones en planes y fondos de pensión, agencias de calificación y muchos otros aspectos reflatados por la crisis.

Exigiría un estudio monográfico seguir dando cuenta de todas las iniciativas que se han puesto en marcha en el Parlamento durante el último año y medio en el área financiera y económica. Mucha de esa legislación se encuentra en curso de elaboración en el seno de la Comisión y se presentará probablemente en otoño de 2009; alguna otra ya se ha remitido al Parlamento y al Consejo y alguna más se ha ya aprobado y está

<sup>33</sup> Ver Acta de la sesión del mismo día.

<sup>34</sup> Ver Acta de la sesión de 23-09-2008

pendiente de aplicación. Voy a seguir pues, después de esta inevitable introducción, la pauta marcada en otros ámbitos y me voy a referir a la legislación ya adoptada por que obras son amores y no buenas razones y ya veremos dentro de unos años en qué han quedado todos los debates e iniciativas tendentes a transformar radicalmente el sistema capitalista. Esperemos que el impulso político y social se mantenga pero las modificaciones que hay que introducir en el sistema financiero son complejas, numerosas, interconectadas y, en algunos casos, de difícil acoplamiento.

Abandonando pues las consideraciones de *lege ferenda* y pasando a las de *lege lata* quiero mencionar en este apartado particularmente la *Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 22 de abril de 2009, sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el seguro de vida el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (versión refundida)*.<sup>35</sup>

Esta directiva llamada en el sector «Solvencia II» es la más significativa modificación legislativa en el sector de los seguros de los últimos años y tiene como objetivo evitar que en este sector se produzca algo parecido a lo sucedido en el sector bancario debido a la ausencia de mecanismos que exijan un control suficiente de los riesgos. Gran parte de las modificaciones de esta directiva es consecuencia de los resultados de la *comisión de investigación del PE*<sup>36</sup> *sobre la crisis de la compañía inglesa de pensiones y seguros Equitable Life*, que durante un año y medio se adentró en los arcanos del sistema regulatorio británico y europeo. La comisión de investigación puso de manifiesto el fracaso de la filosofía imperante en los cenáculos reguladores británicos, principalmente en su autoridad reguladora, la *Financial Service Authority (FSA)* pero también en el Ministerio de Economía y el los servicios del Tesoro. Esa filosofía, impulsada desde esta última institución, se concretaba en el llamado *light touch* con el que se hacía referencia a una regulación muy poco invasiva, permisiva y, en muchos casos, cómplice del regulado; una filosofía sustentada en la creencia de que el mercado era esencialmente sabio y que los productos buenos y seguros lo serían simplemente porque el mercado los favorecería a ellos y no a los malos. Así, los reguladores, se dejaban fácilmente burlar por los regulados, confiados en que el mercado separaría, sin daño para el sistema, el grano de la paja. Como no fue así, más de un millón de europeos perdieron una parte sustancial de sus pensiones y sólo ahora, años después, el gobierno británico prevé la creación de un esquema compensatorio ciertamente parcial.

Es esta una directiva muy extensa y compleja, con 313 artículos, algunos interminables, y nueve anexos dedicados a los seguros de vida, a los no de vida, a la forma jurídica de las empresas de seguros, al cálculo de capital de solvencia obligatorio y a otros detalles técnicos.

No voy a entrar pues en demasiados detalles y baste decir que la nueva directiva *Solvencia II* forma parte de las medidas pactadas entre el PE y el CJO para intentar garantizar la estabilidad de las empresas de seguros y reaseguros. Esta normativa refuerza

35 Ver Acta de la sesión.

36 Los detalles y trabajos de esta comisión están reseñados en mi anterior crónica y pueden consultarse en el sitio del parlamento correspondiente a las antiguas comisiones de investigación: [http://www.europarl.europa.eu/comparl/tempcom/equi/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/comparl/tempcom/equi/default_en.htm)

el papel de las autoridades supervisoras, que evaluarán la gestión del riesgo de las empresas individuales tomando como referencia una serie de principios comunes. Además, introduce un sistema innovador de supervisión de los grupos de empresas aseguradoras, creando colegios de supervisión que estarán compuestos por los supervisores nacionales de los países en los que opera una empresa. Una de las autoridades asumirá el papel de líder del grupo y garantizará la coordinación entre los demás supervisores nacionales. Las empresas transnacionales no tendrán ya que negociar con varias autoridades nacionales, sino que solo deberán dirigirse a la autoridad líder del grupo, lo que reducirá costes y supondrá un empuje al mercado interior. Se establece que a los dos años de su entrada en vigor, prevista para noviembre de 2012, la Comisión evaluará los resultados y, en su caso, presentará propuestas para mejorar la aplicación de las disposiciones más novedosas o complejas.

El buen trabajo hecho en comisión ha permitido finalizar el proceso legislativo en primera lectura<sup>37</sup> aprobándose el proyecto de directiva por 593 votos a favor, 80 en contra y 3 abstenciones.

En lo que hace a los Bancos merece reseñar la revisión en primera lectura de las *Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE en lo que respecta a los bancos afiliados a un organismo central, a determinados elementos de los fondos propios, a los grandes riesgos, al régimen de supervisión y a la gestión de crisis*.<sup>38</sup> Los cambios aprobados mejorarán la gestión del riesgo e intentan evitar crisis financieras como la actual. Esta legislación está dirigida a reforzar la eficiencia de la supervisión y de la gestión de la crisis, al tiempo que modifican las normas sobre securitización y exposiciones a largo plazo. La normativa se aplicará desde finales de 2010. Sin entrar en demasiado detalle cabe señalar que la nueva legislación endurecerá las normas sobre exposiciones a largo plazo, incluyendo el comercio interbancario. El acuerdo contempla asimismo la creación de colegios supervisores para facilitar la cooperación entre las autoridades nacionales que tratan con las autoridades financieras internacionales, con vistas a la creación de un sistema europeo de supervisión para 2011. Esta medida contribuirá a fomentar la cooperación en materia de supervisión. Se establecen también disposiciones dirigidas a aumentar la transparencia de una serie de productos financieros y se emplaza a la Comisión a presentar antes del 31 de diciembre de 2009, tras consultar el comité europeo de supervisores bancarios, una serie de propuestas en estos ámbitos, incluida la revisión de la obligación del 5 por ciento de retención en los productos *securizados* (como las titularizaciones de las hipotecas de alto riesgo).

<sup>37</sup> Quizá convenga apuntar que la finalización del procedimiento legislativo en primera lectura ha devenido en los últimos años lo habitual. Actualmente más del ochenta por ciento de los procedimientos de codificación finalizan con un acuerdo de lectura única. Esto ha obligado a aprobar un Código de Conducta, que ha sido anexo al Reglamento de la cámara,

dirigido a establecer unas condiciones de transparencia en el seno de las comisiones parlamentarias y a aumentar las garantías del pleno y los miembros de las comisiones.

<sup>38</sup> Acta de la sesión de 6 de mayo.

Otras medidas a reseñar son la aprobación por el Parlamento de la primera norma europea sobre agencias de calificación por *Resolución legislativa del de 23 de abril de 2009, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las agencias de calificación crediticia*.<sup>39</sup> Es este un reglamento largamente reclamado por el Parlamento ya antes de la actual crisis, aunque solo tras la misma ha sido posible alcanzar el necesario consenso. Gracias pues a que la crisis ha abierto muchos ojos la cámara y el Consejo han alcanzado un acuerdo respaldado por los diputados por 569 votos a favor, 47 en contra y 4 abstenciones. El reglamento aprobado tiene 36 artículos y un largo anexo sobre la independencia y los conflictos de intereses de las agencias. El objetivo declarado en su artículo 1 es introducir «un planteamiento regulador común para mejorar la integridad, la transparencia, la responsabilidad, la buena gobernanza y la fiabilidad de las actividades de calificación, contribuyendo así a la calidad de las calificaciones crediticias emitidas en la Comunidad y por ende al correcto funcionamiento del mercado interior, y alcanzando, al mismo tiempo, un elevado nivel de protección de los inversores. Establece condiciones para la emisión de calificaciones crediticias y normas relativas a la organización y actuación de las agencias de calificación crediticia, a fin de fomentar su independencia y evitar conflictos de intereses.»

El reglamento establece disposiciones complejas en lo que hace al ámbito de aplicación, la supervisión, el funcionamiento de las agencias y establece un registro a establecer por la autoridad competente designada por cada EM y que desplegará sus efectos en toda la Unión. Es como digo un reglamento complicado y solamente después de algún tiempo de aplicación podrá evaluarse su efectividad.

Es en cualquier caso un importante paso adelante ya que como es sabido las agencias de regulación han jugado un papel –no precisamente positivo– en muchas de las últimas crisis financieras y especialmente en esta última. No fueron capaces de detectar el deterioro de las condiciones del mercado financiero y de adaptar las calificaciones crediticias a tiempo. Se dirá que tampoco lo hicieron muchos otros agentes con responsabilidades en estos temas pero las agencias de calificación desempeñan un papel fundamental –y así se lo facturan a sus clientes– en los mercados de valores y los mercados bancarios internacionales, pues inversores, prestatarios y Administraciones públicas utilizan las calificaciones crediticias como elemento decisivo para adoptar estrategias fundadas en los ámbitos de inversión y financiación.

El reglamento entra en vigor desde su publicación pero los EM tendrán seis meses para aplicar las nuevas normas (un año y medio para las disposiciones que afectan a las agencias de fuera de la Unión).

Entre las muchas medidas adoptadas en este contexto de crisis conviene señalar las acordadas en el ámbito de las políticas de cohesión. No hay que olvidar que los fondos estructurales suponen en algunos de los nuevos EM hasta el 60 por ciento de las inversiones públicas. El Parlamento ha respaldado con una gran mayoría las modificacio-

39 Acta de la sesión del mismo día.

nes propuestas por la CE a los Reglamentos que gobiernan los fondos. Estas reformas han sido parte muy importante –en lo que hace a financiación directa– del Plan Europeo de Recuperación Económica. Los cambios permitirán, por un lado, disponer de una mayor liquidez para los proyectos beneficiarios de los fondos y por otro acelerar su aplicación. Las propuestas introducen modificaciones en los reglamentos que regulan el Fondo Europeo de Desarrollo regional, el Fondo Social Europeo, y el Reglamento general sobre los Fondos.

Entre las modificaciones más relevantes podemos señalar la simplificación de la «suvencionalidad» del gasto, introduciendo por ejemplo, la posibilidad de pagar los gastos generales de un proyecto a tanto alzado. Se amplían también los conceptos subvencionables, como las contribuciones en especie (artículo 56 del Reglamento general).

Se aumenta la cuota de prefinanciación (artículo 82 del Reglamento general) para la mayor parte de los EM y se introducen nuevas disposiciones para la aceleración del gasto en grandes proyectos. Entre otras cosas se suprime la tasa máxima actual del 35 por cien para pagos de adelantos prevista en el marco de ayudas públicas, con lo que se permitirán adelantos de hasta el 100 por cien para los beneficiarios de ayudas públicas.

En la misma fecha se ha modificado el Reglamento FEDER con el objetivo de permitir inversiones en eficiencia energética y energías renovables en viviendas de toda la UE. Los países podrán destinar a estos proyectos hasta el 4 por ciento de los fondos del FEDER que reciban.

También se ha aprobado<sup>40</sup> un aumento de la ayuda del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y del Fondo Europeo de Inversión (FEI); desde ahora, en el marco de las operaciones de ingeniería financiera, se introduce la posibilidad de adjudicar contratos directamente al BEI y al FEI que, además, pueden proporcionar una ayuda financiera reforzada para las actividades técnicas relativas a la elaboración y aplicación de proyectos.

La cámara aprobó el 21 de noviembre de 2008<sup>41</sup> el aumento de 12 a 15.000 millones de euros la ayuda financiera a los EM no miembros de la eurozona con problemas de balanza de pagos. El Parlamento rechazó sin embargo –celoso de sus poderes presupuestarios– otorgar a la CE la facultad de decidir futuros incrementos sin necesidad de presentar legislación al respecto.

El Parlamento aprobó también el 18 de diciembre de 2008<sup>42</sup> nueva legislación para elevar la cobertura de los depósitos bancarios hasta los 100.000 euros en 2010 (actualmente están cubiertos hasta 20.000). Además con la nueva directiva los depositantes podrán, a partir de 2010, acceder más rápidamente a sus ahorros (de tres meses ahora a veinte días hábiles) en caso de emergencia y existirá un mecanismo de cooperación fronteriza para reaccionar ante las crisis.

En la sesión de 24 de abril se aprobó<sup>43</sup> la Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta de *Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a*

40 Acta de la sesión del 2 de abril de 2009.

41 Acta de la sesión del mismo día.

42 Acta de la sesión del mismo día.

43 Acta de la sesión del mismo día.

*los pagos transfronterizos en la Comunidad.* Se establece un marco jurídico que facilitará las transacciones con tarjeta bancaria, las transferencias interbancarias y la retirada de efectivo en cajeros. La legislación será aplicable en 2010 y supondrá además una reducción sustancial de los plazos de pago y de los costes para el usuario. Se crea finalmente una «zona única de pagos» para el euro donde los EM tendrán que garantizar que las operaciones de pago se abonan en la cuenta del proveedor de servicios de pago del beneficiario «a más tardar» al final del día hábil siguiente de la operación. Sin embargo hasta el 1 de enero de 2012, el ordenante y su proveedor de servicios de pago podrán acordar un plazo no superior a tres días hábiles. Se establece un registro europeo de entidades de pago y una licencia única para las mismas, autorizándolas así a operar en toda la Unión. Para el usuario la nueva legislación supone que las transacciones bancarias, los débitos directos y los pagos similares se hagan a través de un nuevo sistema común, en el que la velocidad de los pagos deberá la misma que en los mercados nacionales. También supondrá que las tarjetas bancarias europeas se aceptarán en todos los EM, sin tarifas suplementarias ni barreras técnicas. Se pretende que, en términos prácticos, el mercado europeo y el nacional sean lo mismo, evitando a empresas y particulares la necesidad de tener una segunda cuenta en otro país.

Para terminar señalaremos que los diputados aprobaron el 22 de junio de 2007<sup>44</sup> la adopción del Euro por Malta y Chipre a partir del 1 de enero de 2008 y el 17 de junio de 2008 la adopción de la moneda común por Eslovaquia desde el 1 de enero de 2009.<sup>45</sup>

## **VI. Justicia y ciudadanía**

En el área de inmigración, que ha ocupado no poco a la asamblea –tanto en debates o informes de iniciativa como en legislación– hay que comenzar, tanto por su importancia como por la repercusión en los medios de comunicación, con la llamada directiva de retorno. Efectivamente el Parlamento adoptó en primera lectura el 18 de junio de 2008<sup>46</sup> *la Posición del Parlamento Europeo con vistas a la adopción de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular*. Los EM tienen 24 meses para adaptar sus legislaciones desde su entrada en vigor. El texto fue aprobado por 369 votos a favor, 197 en contra y 106 abstenciones. Los enfrentamientos entre los diputados fueron intensos pero finalmente no prosperó la iniciativa de los grupos Verde e Izquierda Unida Europea de rechazar la directiva íntegramente. También fueron rechazadas las enmiendas socialistas que introducían algunas matizaciones en aspectos como el tiempo máximo de internamiento (para reducirlo), el retorno voluntario (para aclararlo), la prohibición de regreso y el plazo para dictar las órdenes internacionales.

44 Acta de la sesión del mismo día.

45 Acta de la sesión del mismo día.

46 Acta de la sesión del mismo día.

La directiva tiene su importancia porque es uno de los primeros «grandes textos» que avanza hacia una política común de inmigración tal como se establece en el artículo 63 (3 b) del TCE. Han sido casi tres años de negociaciones entre el Consejo y el Parlamento, con el papel de árbitro mediador de la Comisión, para llegar a un acuerdo entre los legisladores. No ha sido fácil conciliar a los EM –con legislaciones distintas en aspectos importantes como el retorno voluntario– con las diferentes sensibilidades políticas de la cámara, en una norma que regula la situación de los inmigrantes ilegales en la Unión.

La directiva causó en España, y en otros países de la Unión, cierta agitación mediática debido especialmente a las disposiciones relativas al internamiento de los inmigrantes ilegales. Lo cierto es que para aquellos que piensan que los inmigrantes ilegales deberían retornar en las mejores condiciones posibles a sus países de origen, y que las autoridades públicas son responsables de ello, la directiva no debería plantear excesivos problemas de conciencia. En mi opinión se establecen suficientes garantías de que los derechos fundamentales del inmigrante irregular serán respetados. La directiva establece unos estándares que son superiores a los existentes en la mayoría de los EM. También es cierto que no lo son respecto a una minoría, entre ellos España, en numerosos de los aspectos, pero es igualmente cierto que esos países podrán seguir con sus estándares superiores.

Tal como establece su artículo 1 el objeto de la directiva es establecer normas y procedimientos comunes para el retorno de nacionales de terceros países en situación irregular en la Unión. Ese mismo artículo se encarga ya de dejar bien claro que dicho retorno deberá ser «de conformidad con los derechos fundamentales como principios generales del derecho comunitario, con el derecho internacional, incluidas las obligaciones en materia de protección de refugiados y de derecho humanos.»

La directiva se aplica a los nacionales de terceros países, tal como se define en su artículo 3, que se encuentran en la Unión en situación irregular, esto es que no han cumplido con las condiciones de entrada establecidas por la Unión (Schengen) o por el EM.

La directiva establece igualmente que los EM deberán tener en cuenta a la hora de aplicar la directiva el interés superior del niño, la vida familiar y el estado de salud del «irregular». En general la directiva es muy garantista con los derechos del «irregular» y se fundamenta en la decisión de retorno (artículo 6) que establecerá un plazo de entre 7 y 30 días para la salida voluntaria. Estos plazos pueden prorrogarse en determinadas circunstancias (niños escolarizados, familias, etc.). Se prevé la posibilidad de establecer medidas para evitar el riesgo de fuga (no el internamiento pero sí, por ejemplo, la obligación de presentación periódica u otras habituales). Si existiera riesgo de fuga (o de seguridad u orden público) los EM podrán abstenerse de conceder un plazo para la salida voluntaria.

La expulsión –u orden de expulsión– se produce cuando no se cumple la decisión de retorno o no se ha concedido un plazo (artículo 8). Los EM pueden elegir si esta decisión debe ser de naturaleza administrativa o judicial. Se establecen garantías para el menor (artículo 10) y una serie de circunstancias en las que se decretará la prohibición de entrada en la Unión, que no excederá de cinco años salvo que se fundamente que el expulsado supone una amenaza para el país. El capítulo III establece las garantías procedimentales en torno a las decisiones de retorno y de prohibición de entrada y de expulsión. Las garantías son similares a las que se establecerían para un nacional al que la administración pretendiera restringir derechos significativos: las decisiones deben consignar los fundamentos de hecho y de derecho, así como los recursos disponibles. Los EM deberán velar por que la asistencia jurídica y/o la representación legal se conceda de forma gratuita y efectiva.

El capítulo IV establece las disposiciones relativas al internamiento a efectos de expulsión, especialmente cuando haya riesgo de fuga o el «irregular» dificulte la expulsión. El internamiento deberá ordenarse por escrito indicando los fundamentos de hecho y de derecho y será lo más breve posible (artículo 15). Si el internamiento ha sido dictado por una autoridad administrativa es necesario que el EM prevea un control rápido de la legalidad del internamiento, que deberá llevarse a cabo desde su comienzo. Lo más polémico es el límite máximo de internamiento (que solo se puede ordenar en determinadas circunstancias, en particular para garantizar que la orden de expulsión se lleva a buen término) que puede alcanzar hasta seis meses, prorrogable otros seis en los casos en los que «pueda presumirse» que la expulsión se prolongará debido a la falta de cooperación del «irregular» o a demoras en la obtención de documentación de terceros países. Se establecen en el artículo 17 salvaguardias para el internamiento de menores y familias, garantizando que solo serán internados como último recurso y en condiciones que garantizan su intimidad.

En mi opinión los tiempos máximos de internamiento son excesivos y probablemente innecesarios ya que la mayor parte de los EM saben muy pronto si van a poder expulsar o no a un irregular. Quizás la mayor crítica que se le puede hacer a la directiva es que su redacción es un tanto ambigua en demasiados aspectos y puede dar lugar a transposiciones y aplicaciones divergentes. La directiva permite hacer una transposición muy garantista de los derechos del irregular pero también establece mecanismos para que los EM puedan actuar rápidamente y con escaso control judicial en diversos supuestos; aunque también es cierto que les será difícil escapar a una sucesión de garantías procesales y de condiciones de internamiento claramente establecidas en la directiva. Habrá que esperar pues a ver cómo se aplica por parte de los EM y, sobre todo, a las intervenciones del TJCE que, vía prejudicial, tendrá que pronunciarse más pronto que tarde tras la finalización del plazo de transposición.

En su último pleno antes de las elecciones de junio de 2009, el Parlamento aprobó<sup>47</sup> en primera y probable única lectura las propuestas de revisión de tres de los instrumentos legislativos vigentes que forman parte del Sistema Europeo Común de Asilo: la Directiva por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros (versión refundida), el Reglamento por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (versión refundida) y el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (CE) n.º [...] [por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida] (versión refundida).

No ha habido aquí excesiva pugna entre grupos políticos ni con la Comisión o el Consejo. La directiva, tal como ha sido enmendada, garantiza unas condiciones mínimas de acogida en lo que hace a vivienda, alimentación, cuidados sanitarios, etc. También se asegura de la protección y trato adecuado a las necesidades de las «personas vulnerables», como los menores, las mujeres embarazadas y las víctimas de la tortura. Los internamientos únicamente se prevén en circunstancias extraordinarias (y confirmadas por la autoridad judicial en el plazo de 72 horas) y se exige la garantía de que los demandantes de asilo recibirán asistencia legal gratuita. La propuesta de directiva es especialmente prolija y cuidadosa en lo que hace a los derechos de los menores y demás personas vulnerables. A todos los solicitantes debe garantizárseles asistencia sanitaria y psicológica adecuada.

Se establece también que los solicitantes de asilo deberán tener acceso al mercado de trabajo en un plazo máximo de seis meses desde que presentan su solicitud de protección internacional. La propuesta también contempla la reunificación familiar, que el Parlamento amplía a las personas mayores con necesidades especiales. La directiva deberá ya ser aprobada la próxima legislatura caso de que el Consejo no acepte todas las enmiendas del Parlamento.

La segunda propuesta legislativa es conocida como Reglamento de Dublín. La reforma de este Reglamento de 2003 intenta garantizar que los solicitantes de asilo no sean enviados a EM que no puedan ofrecerles un nivel adecuado de protección y que se dispongan medidas administrativas y/o judiciales suficientes para garantizar un derecho de recurso efectivo. También se incluyen disposiciones dirigidas a evitar, en lo posible, que los sistemas de acogida y tratamiento de solicitudes de los EM no se vean sobrecargados y se facilita el derecho de reunificación familiar. El PE ha presentado enmiendas dirigidas a reforzar la solidaridad entre los EM a través de la creación

<sup>47</sup> Acta de la sesión del 7 de mayo de 2009.

y formación conjunta de equipos de expertos que puedan ayudar puntualmente a los EM que se enfrenten a un gran número de solicitudes. Igualmente controvertida, entre los EM, es la enmienda 39 que propone la creación de un sistema de redistribución entre los EM de los beneficiarios potenciales de protección desde los EM que se enfrentan a situaciones difíciles por el número o la complejidad de las solicitudes.

La tercera propuesta es el reglamento por el cual se establecen las disposiciones necesarias para garantizar una transmisión rápida y eficaz de huellas dactilares a la unidad central de Eurodac, ya operativa desde hace algunos años. Se establecen garantías de que los datos innecesarios son destruidos y se garantiza el respeto a la legislación comunitaria de protección de datos.

Por último, señalar la adopción<sup>48</sup> de la propuesta de *Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo*. Su objeto es contribuir a la mejora de las relaciones de trabajo entre los EM. La oficina dispondrá de los mecanismos necesarios para introducir un mecanismo de «alerta temprana» para que la CE y los EM puedan anticipar situaciones de emergencia. También estará a cargo de aplicar el futuro sistema de distribución de los potenciales beneficiarios entre los EM en las situaciones en las que uno o más EM no puedan hacer frente al número de solicitudes.

La Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 19 de febrero de 2009,<sup>49</sup> sobre la *propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen sanciones aplicables a los empleadores de residentes ilegales nacionales de terceros países* intenta reducir los entre 4,5 y 8 millones de trabajadores inmigrantes «irregulares» que trabajan en la construcción, la agricultura o la limpieza. Nuevamente la Unión ha debido adentrarse en el derecho penal con una directiva que establece la obligación de tipificar y sancionar penalmente a los empresarios que contraten inmigrantes en situación irregular. Las sanciones incluyen penas privativas de libertad en caso de reincidencia y otra amplia panoplia de sanciones entre las que se encuentran la imposibilidad de concurrir a concursos o la privación de subvenciones nacionales o comunitarias

Dejando las cuestiones de inmigración y asilo cabe señalar que el 15 de noviembre de 2007 el Parlamento aprobó<sup>50</sup> la ampliación del «espacio» Schengen a nueve de los nuevos EM que se adhirieron a la Unión en 2004. El Reino Unido, Irlanda, Chipre, Rumania y Bulgaria son así los únicos EM que no han eliminado sus controles fronterizos por tierra, mar y aire. La cámara ha sin embargo declarado en su resolución de acompañamiento la necesidad de mantener un alto nivel de seguridad y de satisfacer en todo momento las exigencias que en esta materia reclama la legislación aplicable. Se insiste en la necesidad de efectuar una evaluación en los próximos dos años sobre cómo funciona el sistema en cada país y en su conjunto.

En el área de justicia, conviene destacar Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 7 de mayo de 2009, sobre la *propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo*

48 Acta de la sesión del 7 de mayo de 2009

49 Acta de la sesión del mismo día.

50 Acta de la sesión del mismo día.

*y del Consejo por el que se establece un procedimiento para la negociación y celebración de acuerdos bilaterales entre Estados miembros y terceros países relativos a asuntos sectoriales y que incluyan disposiciones sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales y extracontractuales.*

Se trata, como se apunta en los considerandos del Reglamento, de regular la «cooperación judicial en materia civil entre los Estados miembros y terceros países» que se ha regido tradicionalmente por acuerdos particulares entre los Estados miembros y terceros países. El artículo 307 del Tratado CE exige que los Estados miembros tomen todas las medidas necesarias para eliminar cualquier incompatibilidad entre el acervo comunitario y los acuerdos internacionales celebrados por los Estados miembros con terceros países. Dicha circunstancia puede suponer la necesidad de una renegociación de dichos acuerdos. A fin de que los EM cumplan lo previsto en el Tratado, y repetidamente confirmado por el Tribunal de Justicia, se ha aprobado en única lectura este Reglamento que establece las condiciones bajo las cuales los EM pueden negociar acuerdos en este ámbito y el procedimiento a seguir, especialmente en lo que hace a asociar a la CE a los procedimientos de negociación.

## **VII. Asuntos constitucionales e institucionales**

Finalizaré esta apresurada crónica haciendo referencia a los avatares constitucionales. En mi anterior crónica mencionaba una resolución del PE solicitando que el Tratado constitucional entrara en vigor en el año 2009. Podemos ya sin miedo asegurar que eso no va a suceder. Hubiera sido demasiado sencillo. No voy a glosar de nuevo las grandezas del proyecto constitucional, tanto en su fase de elaboración (la Convención) como del texto que fue su resultado. Ya se ha hecho suficientemente con el desesperante resultado por todos conocido. Hace dos años aún nos encontrábamos inmersos en el «periodo de reflexión», sumidos en el desconcierto provocado por el fracaso en el proceso de ratificación. Gracias los esfuerzos de algunos políticos europeos y en particular del presidente de la república francesa, Sr. Sarkozy, que supo encontrar la manera de desbloquear el proceso y presentar la propuesta adecuada en el mejor momento, tras casi dos años de parálisis, pudo firmarse el Tratado de Reforma en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. El penoso proceso de ratificaciones nuevamente ha puesto de manifiesto los estrechos límites del sistema y la contradicción entre los propósitos de integración política y de soberanía compartida reflejados en los Tratados y las posiciones reiteradas de muchos EM. Para los *integracionistas* convencidos, entre los que lógicamente me encuentro, siempre ha existido el convencimiento de que la Constitución era, de alguna manera y con todos sus defectos (especialmente en política exterior), un puerto de arribada. Con ella la Unión quedaba pertrechada para hacer frente a sus desafíos durante al menos los primeros 25 años de este siglo. No solo ampliarse sin temores de parálisis (desde una perspectiva de un funcionamiento eficaz y eficiente de sus insti-

tuciones) sino abordar problemas como la gobernanza global, la nueva arquitectura económica y financiera de la globalización y otros desafíos sociales, económicos y políticos desde una posición sólida y madura.

El Parlamento ha mantenido siempre esta visión, no solo porque fue actor importante en la Convención (1/3 de representantes de los EM, 1/3 de parlamentarios nacionales y 1/3 de diputados europeos) sino por convicción y por tradición, como cámara europeísta que ha sido y es pese al aumento estos últimos años del nacionalismo, el provincialismo y el *euroescepticismo*.

El Tratado de Lisboa o de Reforma es a mi juicio un buen Tratado, que será tan trascendental como el Tratado de Maastrich si finalmente entra en vigor, lo que no dejaría de poderse ver como un milagro dado el sistema de revisión de los tratados que disfrutamos. A día de hoy, mayo de 2009, solo queda Irlanda por ratificar. La República Checa ha sido el penúltimo EM en hacerlo.<sup>51</sup> Si finalmente entra en vigor en 2010 habrán sido cinco años perdidos desde la perspectiva institucional. Porque lo más destacable del Tratado no es la ampliación de competencias, ya que prácticamente no hay incremento de las mismas, sino la mejora de los mecanismos *decisionales* y legislativos que se simplifican, democratizan y hacen más transparentes. Y sin olvidar desde luego la incorporación de la Carta de Derechos Fundamentales al derecho primario de la Unión.

El Tratado, se puede decir, es *casi* la Constitución. Ciertamente se la desviste de solemnidad y se la despoja de los símbolos pero las modificaciones y adaptaciones de los procedimientos legislativos, toma de decisiones el Consejo y un largo etcétera permanecen. Desgraciadamente ha habido que hacer concesiones a los peores alumnos de la clase, que han aprovechado las circunstancias para lograr excepciones y exclusiones. Especialmente desgraciada es, desde mi punto de vista, la probable aquiescencia a Irlanda de que cada EM seguirá contando con un Comisario (contrariamente a lo previsto en la Constitución y en el Tratado de Reforma). Esto puede suponer un paso más en la *nacionalización* de la Comisión y dificulta su apreciación pública como institución independiente de los EM.

La cámara ha aprobado últimamente importantes resoluciones al respecto. El 20 de febrero de 2008 daba la bienvenida al Tratado de Lisboa como una mejora sustancial respecto a los Tratados existentes, que «aportará mayor democracia y mejorará el sistema de adopción de decisiones, garantizará los derechos fundamentales de los ciudadanos de la Unión y mejorará el funcionamiento de las instituciones.»

También ha querido la cámara aprobar en el último pleno de la VI legislatura cuatro informes de su Comisión Constitucional.<sup>52</sup> En el informe DEHAENE,<sup>53</sup> que analiza las posibles repercusiones del Tratado de Lisboa en la futura evolución institucional de la Unión, se pide a los EM que adopten las disposiciones legales necesarias para que sean *pre-elegidos* 19 diputados europeos más a fin de tener en cuenta el mayor número

51 Aunque los Presidentes de Polonia y la República Checa aún deben firmar el Tratado y hay un recurso pendiente delante del Tribunal Constitucional alemán.

52 Acta de la sesión del 7 de mayo.

53 En el parlamento Europeo, siguiendo la tradición de, entre otros, el Parlamento Francés, tanto los informes legislativos como los no legislativos llevan el nombre del ponente nombrado en comisión.

ro de escaños previstos en Lisboa. España así lo ha previsto y el 7 de junio se han elegido 54 diputados y cuando el nuevo Tratado entre en vigor –si lo hace– los cuatro nuevos escaños que corresponden a España serán asignados por la Junta Electoral central. En este informe también se hacen propuestas y consideraciones en lo que hace a la designación del Presidente de la Comisión y la futura presidencia del Consejo Europeo y se insta al Consejo y a la Comisión a que respeten las modificaciones introducidas por el nuevo Tratado.

El informe GUY-QUINT también aprobado por muy amplia mayoría, analiza los aspectos financieros que representará la aprobación del Tratado. El informe destaca los avances que el nuevo texto supone en control democrático y en transparencia de las finanzas de la Unión, especialmente en lo que hace a la peregrina distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios.

El informe LEINEN trata de las nuevas competencias del Parlamento y sus responsabilidades en la aplicación del nuevo Tratado. Se subraya que las competencias más afectadas (positivamente) serán las de justicia e interior.

Finalmente el informe BROK aborda las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales. Como es sabido el Tratado les asigna por primera vez un papel directo en los asuntos europeos, sin tener que pasar por sus gobiernos, en lo que hace al control del principio de subsidiariedad.

En fin, habrá pues que esperar y ver si todas estas previsiones y trabajos preparatorios no quedan en nada. Si nuevamente se rechaza el Tratado está meridianamente claro que habrá que adentrarse por caminos más complicados y espinosos. Muy probablemente algunos grupos de países decidirán proseguir la integración en aquellos aspectos en los que ya se ha comenzado, como la Unión monetaria o los asuntos de interior y justicia pero también defensa o investigación.

Finalizaré haciendo una referencia a las próximas elecciones que habrán tenido lugar, cuando esta crónica se publique, del 4 al 7 de junio. Cada nueva elección se aborda desde el Parlamento con inquietud y cierto desasosiego. La razón de dicha zozobra no es otra que el índice de participación en las elecciones.

El Parlamento es sin duda la institución comunitaria que más mudanzas ha experimentado desde la creación de la CEE. Sus competencias han aumentado exponencialmente, así como su influencia en los asuntos de la Unión. Hoy, como bien es sabido en Bruselas, es la segunda institución de la Unión. Sin embargo, conforme el Parlamento va aumentando sus competencias va disminuyendo la participación en las elecciones europeas. La primera legislatura en 1979 contó con una participación aproximada del 63 por ciento; en 1984 fue el 61 por ciento; en 1989 votó el 58 por ciento; en 1999 emitieron sufragio un 49 por ciento y en 2004 fueron un 45,5 por ciento de los europeos los que se acercaron a las urnas.<sup>54</sup> Da un poco de miedo pensar que suce-

54 Hay que señalar sin embargo que la última cifra de participación vino muy condicionada por la bajísima participación en algunos de los nuevos EM mientras que en la mayor parte de los antiguos, incluso UK, aumentó.

derá si el Tratado de Lisboa es ratificado y las competencias del PE como legislador se equiparan definitivamente a las del Consejo.

Apuntan los más cínicos que aún estamos por encima de la participación en las elecciones al Congreso de los Estados Unidos, donde oscila alrededor de 30-40 por ciento del censo, pero lo cierto es que la disminución en la participación preocupa y no solo a los políticos. No deja de ser paradójico que el PE vaya perdiendo participación a medida que aumenta sus competencias y sus responsabilidades. Tampoco puede decirse que no sea este un Parlamento autónomo, que esté sujeto o condicionado a los deseos de los gobiernos por que es todo lo contrario tal como ha demostrado en numerosas ocasiones. ¿De dónde viene pues ese desapego a la construcción europea y a sus instituciones de una parte creciente de sus ciudadanos? Siendo importantes no son solo los obstáculos técnicos<sup>55</sup> existentes o las derivas hacia la política nacional los que dificultan la participación. Hay algo más hondo y preocupante en la desafección de una parte de la sociedad –generalmente la menos formada e informada políticamente– hacia la construcción europea y en el gran desconocimiento de sus realidades. En mi opinión correspondería a las autoridades políticas, y muy especialmente a los responsables nacionales, regionales y locales, explicar la integración europea, su razón de ser, sus límites y los numerosos beneficios que nos ha traído en los últimos cuarenta años. Pero para ello es necesario que los políticos nacionales crean en el proyecto, deseen explicarlo y conozcan mejor su realidad, cosa que, tal como se demostró durante las campañas de los referéndums en Francia y Holanda, no es el caso en una gran parte de los mismos.

<sup>55</sup> El PE ha intentado por todos los medios, sin resultados, que las elecciones tuvieran lugar el mismo día en toda la Unión. El RU, Holanda y algún otro EM se han opuesto. Otros aspectos como la ausencia de publicidad institucional en muchos EM, la elección de días laborables (RU u Holanda) para las elecciones europeas sin permisos para ir a votar en horario laboral y otros obstáculos de este tipo no han encontrado solución pese a las protestas del Parlamento.