

El Parlamento Europeo: Legislatura 2009-2014

JAVIER GUILLEM CARRAU

Letrado de Les Corts Valencianes. Doctor en Derecho

Sumario

- I. Introducción
- II. Composición y funcionamiento ordinario de la Legislatura: la importancia de los grupos políticos
- III. El desarrollo de las funciones parlamentarias en la VII Legislatura
 1. La función presupuestaria: el marco financiero plurianual 2014/2020 y descargos de los presupuestos anuales
 2. Las funciones de control
 3. El desarrollo de la función legislativa
- IV. Ejes temáticos de la actividad parlamentaria en la VII Legislatura
 1. Política exterior y de seguridad
 2. Justicia y Mercado interior
 3. Protección del medio ambiente
 4. Reforma de la Política Agrícola Común
 5. Gestión de la crisis financiera y protección de los consumidores

I. Introducción¹

Esta crónica abarca la VII Legislatura (2009-2014) del Parlamento Europeo. El elemento más sobresaliente de esta legislatura es que ha sido la primera post-Lisboa con la extensión del poder de los eurodiputados en el ámbito legislativo, presupuestario y de control.

Esta legislatura se ha puesto de manifiesto la importancia de los eurodiputados en la elaboración de textos legislativos (Reglamentos y Directivas) en el curso de los llamados trilogos en los acuerdos en la primera lectura del procedimiento legislativo ordinario, así como en el control de los actos delegados. Otro dato singular ha sido la presencia de varios eurodiputados de esta legislatura como cabeza de listas en las elecciones europeas 2014 y como candidatos a suceder a Barroso al frente de la Comisión

En cuanto al trabajo parlamentario, es necesario destacar la importancia de los grupos políticos como motor de las tareas parlamentarias. En cualquier caso, desde el punto de vista material, la actividad parlamentaria ha estado centrada en la gestión de la crisis económica y en la protección de los ciudadanos ante la misma.

2. Composición y funcionamiento ordinario de la Legislatura: la importancia de los grupos políticos

En virtud del Protocolo sobre la ampliación de la UE y la Declaración relativa a la Ampliación anejos del Tratado de Niza, el PE, en una UE de 27 EM durante la mayor parte de esta VII Legislatura, ha estado compuesto por un número máximo de 754 diputados.²

Tras la entrada de Croacia en la UE, oficialmente el 1 de enero de 2014, el número máximo de escaños ascendió temporalmente a 766 para acomodar a los 12 diputados de este país elegidos en abril de 2013 (de conformidad con el artículo 19 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Croacia).

¹ Existe abundante bibliografía académica sobre el Parlamento Europeo con carácter general. Véase, entre otros: Bardi, L., y Ignazi, P.: *Il Parlamento Europeo*, 2.^a ed., Il Mulino, Bolonia, 2004; Chiti-Batelli, A.: *Il Parlamento Europeo*, Edizioni Cedam-Padova, 1982; Clinchamps, N.: *Parlement européen et droit parlementaire*, LGDJ, 2006; Cocks, B.: *The European Parliament; Structure, Procedure and Practice*, Londres, 1973; Corbett, R., Jacobs, F., y Shackleton, M.: *The European Parliament*, 5.^a ed., Harper Pub., Londres, 2003; Figueruelo Burrieza, A.: «El Parlamento Europeo como Institución: las dificultades para la consolidación del principio democrático en la UE», *Revista de Cortes Generales*, Primer Cuatrimestre 2010, núm. 79, pp. 161-183; Kreppel, A.: *The European Parliament and Supranational Party System*, Cambridge University Press, 2002; Mangas Martín, A.: *La Constitución Europea*, Iustel, 2005; y con Liñan Noguera, D.J.: *Instituciones y Derecho de la Unión*

Europea, 4.^a ed., Tecnos, 2004; Marquand D.: *A Parliament for Europe*, J. Cape, Londres, 1979; Pollack, M.: *The engines of European Integration. Delegation, Agency and Agenda Setting in the EU*, Oxford, 2003; Rittberger, B.: *Building Europe's Parliament. Democratic representation beyond the Nation-State*, Oxford University Press, 2005; Scully, R.M. (2000) «Democracy, Legitimacy and the European Parliament», en M.G. Cowles and M. Smith (eds), *The State of the European Union*, vol. 5, Oxford University Press, pp. 228-245.

² La composición actual del Parlamento viene determinada por 736 diputados que son electos de acuerdo con el Tratado de Niza más 18 elegidos de acuerdo con el Tratado de Lisboa mediante la enmienda al artículo 2 del Protocolo 36 sobre disposiciones transitorias. Véase la *Resolution of 11 October 2007 on the composition of the European Parliament* (OJ C 227 E, 4.9.2008, p. 132, Lamassoure-Severin report).

El funcionamiento del Parlamento viene marcado por la duración de los periodos de sesiones, que es anual, celebrándose un Pleno al mes.³ Además, cabe la convocatoria de excepción y la de urgencia. A petición de la mayoría de los diputados que integran el Parlamento o a petición de la Comisión o del Consejo, el Presidente, previa consulta a la Conferencia de Presidentes, convocará al Parlamento con carácter de excepción. El Presidente tendrá además, previo acuerdo de la Conferencia de Presidentes, la facultad de convocar al Parlamento con carácter de excepción en casos de urgencia.

En la VII Legislatura ha habido 260 Plenos con una duración total de 2160 horas en las que se han realizado 23551 votaciones y se han aprobado 19213 enmiendas y rechazado 19889. Al cabo de la Legislatura, se han aprobado 1071 actos legislativos y 2790 textos de otra índole. Las 25 Comisiones parlamentarias se han reunido 2821 veces y han celebrado 491 audiencias públicas, adoptando 2110 informes.⁴

Los grupos parlamentarios son el elemento clave del funcionamiento del Parlamento como cámara legislativa. Como ha señalado el Tribunal de Justicia de la UE, los grupos políticos contribuyen a la consecución del objetivo de la emergencia de partidos políticos a escala europea, que constituyen un factor para la integración en la Unión y contribuyen a la formación de la conciencia europea y a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión.⁵ En definitiva, los grupos políticos, para el funcionamiento de la institución son fundamentales, ya que tienen relevancia, entre otros asuntos, a la hora de formar las comisiones parlamentarias, la Mesa y la Conferencia de presidentes. En todo caso, como en cualquier otra Asamblea parlamentaria, son los catalizadores de la actividad parlamentaria y actúa con gran eficacia en la formación y la agrupación del voto, en la superación de los intereses nacionales, etc. Formar parte de un grupo parlamentario es clave para tener atribuido un presupuesto especial, un secretariado, la capacidad para requerir los servicios de traducción o de influir para la asignación de informes a determinados diputados, etc.

En la VII Legislatura, el artículo 30 RPE disponía que los grupos políticos deberían estar integrados por diputados elegidos en al menos una cuarta parte de los Estados (anteriormente una quinta parte), siendo 25 diputados el número mínimo necesario para constituir grupo (anteriormente fueron diecinueve). En este sentido, se pueden caracterizar los mismos por su concentración (cuantos más partidos menos grupos),⁶ la ideología (definida salvo en los liberales) y la cohesión manifestada ante

3 La reunión se celebra por regla general cada mes (artículo 133 RPE). Se reúne sin necesidad de convocatoria el segundo martes de marzo de cada año (artículo 134 RPE) y fijará por sí mismo la duración de las interrupciones del período de sesiones, aunque la duración de éstas puede ser modificada mediante decisión motivada de la Conferencia de Presidentes, adoptada al menos quince días antes de la fecha fijada previamente por el Parlamento para la reanudación del período de sesiones, sin que esta fecha pueda retrasarse más de quince días.

4 Para una completa referencia de las estadísticas parlamentarias de la VII legislatura, véase el conjunto de tablas disponibles en <<http://www.europarl.europa.eu/plenary/en/bilan-statistic.html>>

5 SRPI de 2.10.2001, asuntos acumulados T-222/99, T-327/99 y T-329/99.

6 Por comparar tres legislaturas distintas, en 1979, los 54 partidos se estructuran en 7 grupos; en 2004 de 122 partidos se forman 8 grupos y en 2009, se forman 7 grupos.

todo en la disciplina de voto. La composición de los grupos políticos ha sido la siguiente: EPP-ED (288 escaños), PES (217), ALDE (100), UEN (44), GREENS/EFA (43), GUE-NGL (41) y los IND/DEM (22), quedando como no inscritos 30 eurodiputados.⁷

III. El desarrollo de las funciones parlamentarias en la VII Legislatura

Como es conocido, desde la firma del Tratado de Roma, los poderes delegados al Parlamento por los Estados miembros han aumentado significativamente en contraste con la relativa estabilidad de los poderes de la Comisión y el Tribunal de Justicia.⁸ Aunque el poder de un Parlamento para controlar al ejecutivo está basado originariamente en la capacidad de vetar propuestas políticas y secundariamente en la capacidad de modificarlas vía vetos,⁹ la importancia del Parlamento Europeo en la arquitectura institucional de la Unión Europea se puso de manifiesto especialmente en el proceso de elaboración del fallido proyecto de Tratado por el que se establecía una Constitución para la Unión Europea y en la aprobación de los miembros de la Comisión Europea.¹⁰

En el Tratado de Lisboa se reconoce explícitamente que ejercerá conjuntamente con el Consejo la función legislativa, así como las funciones consultivas y de control (arts. 223 a 234 TFUE). La generalización del procedimiento legislativo ordinario, hasta ahora de codecisión, es un ejemplo de ello. No obstante, como peculiaridad de esta Cámara legislativa, debe destacarse que la función legislativa la realiza conjuntamente con el Consejo.

1. La función presupuestaria: el marco financiero plurianual 2014/2020 y descargos de los presupuestos anuales

El marco financiero plurianual 2014/2020 y los descargos de los presupuestos anuales son los dos elementos fundamentales del ejercicio de la función presupuestaria por el Parlamento Europeo.

En la VII legislatura se ha aprobado el Marco financiero plurianual que establece las perspectivas financieras de la Unión del 2014-2020.¹¹ Desde el Tratado de Lisboa

7 EPP-ED: Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata-Cristianos) y de los Demócratas Europeos, PES: Grupo Parlamentario del Partido Socialista Europeo, ALDE: Grupo de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa, UEN: Grupo Unión por Europa des nations, GREENS/EFA: Grupo de los Verdes/Alianza Libre Europea, GUE/NGL: Grupo Confederado de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica, e IND/DEM: Grupo Independencia/Democracia.

8 En sus inicios como Institución, el Parlamento no era más que una Cámara de representantes, designados por los Parlamentos de los Estados miembros. El inicio de la metamorfosis del Parlamento Europeo se retrotrae a los años setenta por el incremento de los poderes atribuidos a la Institución y por el efecto que de dicho incremento en la evolución institucional interna del Parlamento como Cámara Legislativa. Entre otros hitos,

los poderes de control y supervisión de la actuación de la Comisión y otras instituciones comunitarias como el Banco Central Europeo, que alcanza hasta la posibilidad de censura; poderes financieros conferidos en 1970 y 1975; y poderes legislativos, que han sido gradualmente incrementados con la adopción y extensión de los procedimientos de consulta, cooperación y codecisión. Entre otros: Pollack, M.: *The engines of European...*, pp. 205 y ss.

9 Scully, «Democracy, Legitimacy and...», p.236.

10 Fundamentalmente, por su presión a la Comisión Santer y su cuestionamiento de la candidatura del italiano Butiglione a Comisario de Justicia.

11 Accesible en <<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011791%202013%20REV%207>>

este Marco financiero se adopta por el Consejo por unanimidad después de que el Parlamento haya dado su visto bueno al mismo de acuerdo con el artículo 312 del TFUE. Además, desde el punto de vista normativo, el Marco financiero adopta forma de Reglamento y no queda en un mero anexo a un acuerdo interinstitucional como ocurría antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Así pues, la función presupuestaria se manifiesta por la intervención del PE en la fijación del marco financiero plurianual, que deberá manifestarse por mayoría de sus miembros a favor de la propuesta del Consejo para que el marco financiero pueda ser adoptado por el Consejo para un periodo mínimo de 5 años. Este marco debe ser respetado por el presupuesto anual de la UE.

Estas disposiciones del Tratado de Lisboa confirman la duración del marco financiero plurianual (cinco años). Prevén, asimismo, el «procedimiento legislativo especial» para la aprobación del reglamento que fije las cuantías de los límites anuales de los créditos y, finalmente, formalizan el contenido de las perspectivas financieras, basándose en categorías de gastos en función de los principales ejes de actividad de la Unión Europea.

Respecto al presupuesto anual, el procedimiento legislativo es especial. La Comisión presenta un proyecto de presupuesto al Parlamento y al Consejo y éste debe pronunciarse sobre el mismo y comunicar su decisión al PE. Esta decisión del Consejo puede ser aprobada por el PE y el presupuesto queda aprobado, también si el PE no se pronuncia. En el caso de aprobar enmiendas, el texto con las modificaciones es remitido a la Comisión y al Consejo y se convoca el Comité de Conciliación, compuesto por representantes del Consejo y del PE. En la reunión del Comité, se puede aprobar un texto compuesto de las posiciones del PE y Consejo siempre que cuente con la mayoría cualificada de los representantes del Consejo y por mayoría de los miembros que representan al PE. Este texto conjunto debe ser aprobado por el Consejo y por el PE para que se apruebe el presupuesto aunque también puede ser aprobado si no adoptan decisión alguna. En caso de rechazo por una de las Instituciones, aunque la otra lo apruebe, o del transcurso de 21 días de reunión del Comité de Conciliación, la Comisión presentará un nuevo proyecto de presupuesto salvo que, ante el rechazo del Consejo, el PE decida confirmar todas o parte de sus enmiendas y se mantenga la posición adoptada en el Comité de Conciliación. Por eso, se afirma que la función presupuestaria de la UE es compartida. Las decisiones presupuestarias se adoptan conjuntamente por el Consejo y el Parlamento Europeo.

Con el fin de simplificar el procedimiento presupuestario anual, el TFUE elimina la distinción entre «gastos obligatorios» y «gastos no obligatorios» en los artículos 314 y 315 (que sustituyen a los artículos 272 y 273 del TCE). El Consejo adquiere por tanto poderes de decisión en relación con los gastos no obligatorios y el Parlamento los gana en materia de gastos obligatorios (particularmente en lo que a los gastos agrícolas se refiere), apunta Massot.¹² El presupuesto de la Unión Europea es un todo dividido en siete partes, una para cada año del actual marco financiero y en procedimien-

12 Describe Massot que las disposiciones relativas a la disciplina presupuestaria figuran en el apartado 4 del artículo 310 del TFUE, que cita asimismo el «marco financiero plurianual». De hecho, el Tratado retoma y actualiza la mayoría de las disposiciones sobre las perspectivas financieras plurianuales vigentes del Acuerdo interinstitucional sobre la disciplina presupuestaria y buena gestión financiera. Dicho esto, el «marco financiero plurianual» y sus reglas se integran por primera vez en el Derecho primario mediante el artículo 312 del TFUE.

to parlamentario para la tramitación del mismo garantiza una intervención sustantiva del Parlamento, que puede enmendarlo si cuenta con el apoyo del Consejo.¹³

Por último, el control de la ejecución del gasto presupuestado se realiza por medio del llamado «descargo del presupuesto». Este control de la ejecución del presupuesto se ha producido durante el ejercicio presupuestario por la Comisión de Control Presupuestario que analiza y debate los informes trimestrales de la Comisión sobre la ejecución en curso.¹⁴

2. La función de control

En el ámbito de la función de control e impulso político, en primer lugar, el TFUE determina que el PE elegirá al Presidente de la Comisión a propuesta del Consejo Europeo por mayoría cualificada y aprobará definitivamente a la Comisión, también puede censurarla.¹⁵

El Plenario de 16 de septiembre de 2009 supuso la reelección de Barroso como Presidente de la Comisión aunque éste no presentó el equipo de Comisarios y Comisarias hasta finales de noviembre del citado año a la espera de los resultados de los referéndums sobre el Tratado de Lisboa en Irlanda y la República Checa. Por eso, el colegio de comisarios no se formó hasta 2010. Los candidatos a comisarios evitaron todo tipo de controversia en las audiencias públicas para garantizar su nombramiento. Aunque el desencanto fue generalizado, el Parlamento no tuvo capacidad de no aceptar al colegio en su conjunto y dejó muestra de su poder de bloqueo mediante el rechazo a la candidata búlgara Rumiana Jeleva, siendo finalmente sustituida por el gobierno búlgaro por Kristalina Georgieva. El Plenario de 9 de febrero de 2010 confirmó al colegio de comisarios.

En segundo lugar, respecto a los otros mecanismos de control sin sanción, el artículo 230 TFUE establece la posibilidad de realizar preguntas parlamentarias a la Comisión (unas 5000 preguntas orales y preguntas con respuesta escrita anualmente en esta Legislatura) para recabar de la Institución interpelada una información sobre un asunto que afecte a sus competencias o en relación con las actividades de la Unión Europea, quedando regulado su procedimiento en los artículos 108 y siguientes del

¹³ Este sistema plurianual flexibiliza las cuentas, permite planificar los gastos a largo plazo desde el primer momento y fija los límites y objetivos para el normal funcionamiento de la Unión Europea.

¹⁴ Asimismo, el Parlamento debe aprobar la gestión de la Comisión en la ejecución del Presupuesto. Esto se conoce como el descargo del presupuesto. En este sentido, el PE tras el examen anual de los problemas relacionados con la ejecución del presupuesto realiza una propuesta de resolución presentada por la Comisión competente aprobando el descargo o gestión de la Comisión Europea.

En cuanto a su propio presupuesto, la Mesa del PE adopta un anteproyecto de estado de previsiones del PE sobre la base de un informe del Secretario

General, que debe ser aprobado por el Pleno tras su trabajo en Comisión con el fin de ser debatido junto con el Presupuesto.

¹⁵ El PE aprueba la composición de la Comisión previa audiencia a los propuestos y a su Presidente por mayoría simple y puede ejercer la censura colectiva por mayoría absoluta de miembros del PE y dos tercios de los votos expresados, tras propuesta de la décima parte de los diputados por escrito y motivada (artículo 201 TCE y 100 del RPE). La última de las mociones presentadas fue presentada en 1999 pero no triunfó, aunque consiguió la dimisión colectiva a los tres meses de la Comisión Santer, acosada por los escándalos de corrupción.

Reglamento del Parlamento Europeo (en adelante, RPE).¹⁶ De acuerdo con el artículo 109 RPE y el anexo II al mismo, el turno de preguntas tiene lugar todos los periodos parciales de sesiones y se presentan una semana antes permitiendo su formulación en el pleno la discusión sobre asuntos concretos y de interés general actuales.

Asimismo, el PE debate el informe anual de la Comisión y adopta una resolución al respecto (artículo 233 TFUE); aprueba el informe de la Comisión sobre actividades de la UE y el informe sobre la aplicación del derecho de la UE a los EM; debate las declaraciones y comunicaciones de la Presidencia del Consejo, el programa de trabajo semestral y balance de la presidencia de turno; informe posterior a cada Consejo e informe anual escrito, las consultas que la presidencia del Consejo Europeo debe dirigir al PE en materia de política exterior y de seguridad común¹⁷ y en lo que respecta a la cooperación policial y judicial¹⁸ como se detallará posteriormente con ocasión de abordar los ejes temáticos de actuación del Parlamento en esta Legislatura.

En cuanto a las designaciones y nombramientos realizadas por la Cámara, el PE ha nombrado al Defensor del Pueblo Europeo (por mayoría de los votos emitidos) y es consultado por el Consejo antes de nombrar miembros del Tribunal de Cuentas (artículo 102 RPE) y los del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo, que comparece en el propio Parlamento cuatro veces al año y da cuenta al mismo de un informe de carácter anual (artículo 101 RPE).

Asimismo, el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad implica al PE, que ha recibido sistemáticamente el dictamen de los presidentes de parlamentos nacionales en los casos en los que las propuestas no se ajustan al principio de subsidiariedad.¹⁹

16 Los artículos 43 y 44 del Reglamento PE disponen dicha posibilidad respecto al Consejo en el marco de la antigua Política Exterior y de Seguridad Común y en el marco de la cooperación policial y judicial y al Banco Central Europeo para preguntas con respuesta escrita.

17 La política común de seguridad y defensa (PCSD) forma parte integral de la política exterior y de seguridad común (PESC) de la UE. La PCSD se inscribe en el Tratado de la Unión Europea (TUE). En el artículo 41, se detalla la financiación de la PESC y de la PCSD, y se describe con más detalle esta política en los artículos 42 a 46, del capítulo 2, sección 2, del título V («Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común»), así como en los Protocolos 1, 10 y 11 y en las Declaraciones 13 y 14. El papel concreto del Parlamento Europeo en la PESC y la PCSD se describe en el artículo 36 del TUE.

18 En lo tocante a las medidas de cooperación operativa, el Parlamento Europeo solamente es consultado; por otra parte, en ausencia de unanimidad dentro del Consejo (requerida a priori), el establecimiento de una eventual cooperación reforzada entre los Estados miembros que la deseen (un mínimo de nueve) está subordinado a un examen suspensivo por parte del Consejo Europeo, con el fin de alcanzar un consenso (mecanismo conocido como «freno de emergencia», artículo 87, apartado 3 del TFUE).

19 Dispone el artículo 2 del citado Protocolo que, antes de proponer un acto legislativo, la Comisión procederá a amplias consultas. Estas con-

sultas deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas. En casos de urgencia excepcional, la Comisión no procederá a estas consultas. Motivará su decisión en su propuesta. Los proyectos de actos legislativos se motivarán en relación con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. El Protocolo establece en su artículo 5 que «Todo proyecto de acto legislativo debería incluir una ficha con pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Esta ficha debería incluir elementos que permitan evaluar el impacto financiero y, cuando se trate de una directiva, sus efectos en la normativa que han de desarrollar los Estados miembros, incluida, cuando proceda, la legislación regional. Las razones que justifiquen la conclusión de que un objetivo de la Unión puede alcanzarse mejor en el plano de ésta se sustentarán en indicadores cualitativos y, cuando sea posible, cuantitativos. Los proyectos de actos legislativos tendrán debidamente en cuenta la necesidad de que cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que recaiga sobre la Unión, los Gobiernos nacionales, las autoridades regionales o locales, los agentes económicos o los ciudadanos sea lo más reducida posible y proporcional al objetivo que se desea alcanzar.» El procedimiento viene determinado en el artículo 4 del referido Protocolo y, en síntesis, es el siguiente: la Comisión transmitirá sus proyectos de actos legislativos, así como sus proyectos modificados, a los Parlamentos nacionales al mismo tiempo que al legislador de la

Por último, otro medio de control, son las conocidas comisiones temporales de investigación aunque no se ha constituido ninguna durante la VII Legislatura.²⁰

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, otro medio de ejercicio de control por el Parlamento Europeo es la supervisión de la legislación delegada. En el plazo prorrogable de 2 meses, el Parlamento da el visto bueno al contenido de los actos delegados (artículo 290 TFUE). Esta tarea la comparte con los Parlamentos nacionales cuando se trata de iniciativas relacionadas con competencias compartidas con los Estados miembros que, en aplicación de los Protocolos del Tratado relativos a la puesta en práctica del principio de subsidiariedad, participan en esta función. Un buen ejemplo de ello ha sido la modificación de los proyectos de actos delegados de la PAC que cuya adopción el Colegio de comisarios tuvo que retrasar hasta tener el visto bueno de la COMAGRI y emitir una declaración sobre diversos aspectos del desarrollo de la reforma de la PAC.

Por último, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Parlamento tiene reconocida la capacidad de veto de la firma de un Acuerdo internacional. En la VII Legislatura, el Parlamento ha dado muestra de su poder de bloqueo al evitar que se firmara el Acuerdo Comercial contra la Piratería (ACTA en inglés) que fue rechazado el 4 de julio de 2012 pese a haber sido ratificado ya por 10 Estados miembros.

3. El desarrollo de la función legislativa

El proceso de toma de decisión comunitario es un procedimiento peculiar en correspondencia con la singularidad de la UE como organización supranacional. Mangas Martín identifica en el método comunitario la iniciativa legislativa, que corresponde a la Comisión; poder de decisión, que corresponde al Consejo junto con el Parlamen-

Unión; el Parlamento Europeo transmitirá sus proyectos de actos legislativos, así como sus proyectos modificados, a los Parlamentos nacionales; el Consejo transmitirá los proyectos de actos legislativos que tengan su origen en un grupo de Estados miembros, en el Tribunal de Justicia, en el Banco Central Europeo o en el Banco Europeo de Inversiones, así como los proyectos modificados, a los Parlamentos nacionales; el Parlamento Europeo transmitirá sus resoluciones legislativas y el Consejo sus posiciones a los Parlamentos nacionales inmediatamente después de su adopción. Todo Parlamento nacional o toda cámara de uno de estos Parlamentos podrá, en un plazo de ocho semanas a partir de la fecha de transmisión de un proyecto de acto legislativo en las lenguas oficiales de la Unión, dirigir a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado que exponga las razones por las que considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad. Incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas. Cuando los dictámenes motivados que indiquen que un proyecto de acto legislativo no respeta el principio de subsidiariedad representen al menos un tercio

del total de votos atribuidos a los Parlamentos nacionales de conformidad con el párrafo segundo del apartado 1, el proyecto deberá volverse a estudiar. Este umbral se reducirá a un cuarto cuando se trate de un proyecto de acto legislativo presentado sobre la base del artículo 61 I del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia.

²⁰ Estas comisiones están reguladas en el artículo 226 TFUE, siendo preceptiva la petición de una cuarta parte de sus miembros a fin de examinar alegaciones e infracción o de mala administración en la gestión comunitaria. No pueden constituirse cuando esté sub iudice la cuestión o cuando ya se haya constituido una sobre el mismo objeto, salvo que aparezcan hechos nuevos y hayan transcurrido doce meses. Las modalidades de investigación han sido objeto de pacto entre PE, Consejo y Comisión. También supone ejercicio de control la puesta en práctica de la facultad que, desde la entrada en vigor del Tratado de Niza, el PE goza de legitimación activa para recurrir actos de otras instituciones en el recurso de anulación (artículo 263 TFUE).

to en algunos casos; poder consultivo, que corresponde al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones.²¹

El Tratado de Maastricht introdujo un procedimiento de codecisión entre el PE y el Consejo que ha llegado a ser el procedimiento ordinario para legislar en la UE. Tal ha sido su uso habitual que el Tratado de Lisboa ha sustituido el término de codecisión por el de procedimiento legislativo ordinario en su artículo 294.

Existe una aparente contradicción en la función legislativa al tener que afirmar que, en la UE, el Parlamento no legisla sólo. Por eso, matizamos inmediatamente que legisla con el Consejo mediante el llamado procedimiento legislativo ordinario. Se afirma que con el Tratado de Lisboa más de 40 nuevos temas se añaden a los que ya se trataban por el procedimiento de codecisión, entre el Parlamento y el Consejo de Ministros. Entre ellos se incluye la agricultura, las políticas energéticas, la inmigración y los fondos de la UE. Además, el Parlamento tiene la última palabra en el presupuesto de la UE.

Además, aunque la iniciativa legislativa corresponde a la Comisión, desde Maastricht, el Parlamento tiene reconocido un derecho de iniciativa legislativa por el que puede requerir a la Comisión que presente una propuesta legislativa mediante la participación en la elaboración del plan de trabajo de la Comisión en los términos que establece el artículo 35 del Reglamento parlamentario.²²

Junto al procedimiento legislativo ordinario, los otros dos procedimientos contemplados en el TFUE son el de consulta y el de cooperación reforzada.²³

No obstante, la participación del Parlamento en la función legislativa, como se ha afirmado, es clave en el procedimiento legislativo ordinario. El procedimiento legislativo ordinario se compone de tres revisiones o «lecturas» en la terminología de la UE de la propuesta normativa en la que interviene el Consejo o el PE.²⁴

21 Mangas Martín, A.: «El método comunitario: la reforma institucional...», p. 3.

22 Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en virtud del artículo 225 del TFUE, el Parlamento puede, por mayoría de sus miembros, solicitar a la Comisión que le presente cualquier propuesta legislativa que considere oportuna con fijación de plazo para ello siempre que haya autorización de la Conferencia de Presidentes en los términos que determina el artículo 42 del Reglamento. El punto débil de esta facultad es que la Comisión puede negarse a hacerlo sin más trámite, quedando la iniciativa en vía muerta. En esta línea, todo diputado al Parlamento Europeo puede también presentar una propuesta de acto de la Unión. Dicha propuesta se presentará al Presidente del Parlamento, quien la remitirá para examen a la comisión competente. Esta puede decidir que la propuesta se someta al Pleno.

23 Así, en virtud del artículo 289 del TFUE, la consulta es un procedimiento legislativo especial por el que se solicita el dictamen del Parlamento sobre una propuesta legislativa antes de que el Consejo la adopte y se encuentra regulado en los artículos 37, 38 y 53 y 59 del Reglamento. Respecto a la cooperación reforzada, los artículos 326 y 334 TFUE contemplan que los Estados miembros pueden solicitar la cooperación reforzada

en ámbitos cubiertos por los Tratados, con excepción de los ámbitos que son de competencia exclusiva de la Unión. La Comisión evalúa la solicitud y puede presentar una propuesta al Consejo en este sentido. Si la Comisión decide no someter ninguna propuesta, debe comunicar sus motivos a los Estados miembros interesados. Si la Comisión presenta una propuesta, la autorización para llevar a cabo la cooperación reforzada será concedida por el Consejo, previa aprobación del Parlamento Europeo.

24 Desde Lisboa, el procedimiento legislativo ordinario se aplica a todos los ámbitos anteriores de codecisión, especialmente el medio ambiente, el transporte, el mercado interior y sus cuatro libertades (libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas), las políticas de empleo y sociales, la educación y la formación, la salud pública y la protección al consumidor, y determinados ámbitos de libertad, seguridad y justicia. Además, se amplía ahora a un número significativo de ámbitos de actividad clave donde el Parlamento sólo tenía derecho de consulta o sólo podía emitir un dictamen conforme. Entre ellos cabe destacar los siguientes: agricultura y pesca; política de cohesión (Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión); libertad, seguridad y justicia, especialmente en lo relativo a asuntos penales y al Derecho penal, Eurojust y Europol y la cooperación

La importancia del Parlamento Europeo en la producción del Derecho de la UE ha sido evidente en la VII Legislatura. En el marco del procedimiento legislativo ordinario, el Parlamento ha ganado protagonismo en el proceso de construcción europea desde el papel clave de los diputados que informan los proyectos de normas hasta el otorgamiento de mandatos de negociación para las reuniones con el Consejo y la Comisión en los conocidos trilogos. Por ejemplo, el Parlamento ha sido clave en la reforma de la PAC porque ha participado en la formación de un consenso en torno a los puntos que finalmente constituyeron el Acuerdo final de la reforma. En otros asuntos, como la propuesta de la Comisión para regular la producción y la comercialización de las semillas, el Parlamento fue menos consensuador y, en primera lectura, rechazó en Comisión la citada propuesta porque daba demasiado poder a la Comisión y dejaba a los países miembros sin margen de maniobra para introducir sus propias reglas.

IV. Ejes temáticos de la actividad parlamentaria en la VII Legislatura

1. Política exterior y de seguridad

El Tratado de Lisboa mantiene un margen de poder escaso para el Parlamento en la toma de decisiones en materia de política exterior. En la práctica, el Parlamento ha conseguido un cierto grado de cooperación extraoficial con el Servicio de Acción Exterior, la Presidencia de la UE, la Secretaría del Consejo y la Comisión, así como con los Parlamentos nacionales de los Estados miembros, en lo relativo a los asuntos exteriores.

El artículo 36 del TUE obliga a la Alto Representante, Margaret Alsthom, a consultar periódicamente al Parlamento sobre los aspectos principales y las opciones fundamentales de la PESC, así como a informar sobre los progresos de esta política. El Parlamento ha celebrado, dos veces al año, debates sobre los informes de situación relativos a la PESC, y plantea preguntas y presenta recomendaciones al Consejo y a la Alto Representante.

El derecho del Parlamento a ser informado y consultado en lo relativo a la PESC y la PCSD se ha visto reforzado por la declaración de responsabilidad política del Alto Representante/Vicepresidente en 2010, que preveía, entre otros: potenciar el rango de las reuniones de consulta comunes (RCC), que permiten que un grupo designado de dipu-

policial; liberalización de servicios en determinados sectores; cooperación con terceros países; asuntos judiciales; actos de ejecución (comitología). También se sometieron a codecisión algunos ámbitos donde el Parlamento no tenía participación alguna. El principal de estos ámbitos es la política comercial común –un ámbito de competencia exclusiva de la Comunidad–, que comprende todos los acuerdos de comercio exterior e internacional alcanzados por la Unión Europea a nivel bilateral y multilateral. Otros ámbitos de este tipo son la exclusión de las disposiciones relativas al dere-

cho de establecimiento de determinadas actividades, la ampliación de la libertad de prestación de servicios a nacionales de terceros países, las medidas relativas a la circulación de capitales hacia o desde terceros países, las medidas destinadas a eliminar las distorsiones del mercado interior, y las medidas relativas al uso del euro. Véase: «Manual de la codecisión y la conciliación. La labor del Parlamento como colegislador en virtud del Tratado de Lisboa», enero de 2012 disponible en <<http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide—es.pdf>>

tados al Parlamento Europeo se reúnan con sus homólogos del Comité Político y de Seguridad (CPS) del Consejo, del SEAE y de la Comisión para debatir las misiones civiles de la PCSD, previstas y en curso; afirmar el derecho de la «comisión especial» del Parlamento a acceder a información confidencial relativa a la PESC y a la PCSD; este derecho se basa en un acuerdo interinstitucional de 2002; mantener intercambios de puntos de vista con jefes de misión, jefes de delegación y otros altos cargos de la UE durante las audiencias y reuniones de las comisiones parlamentarias; y encargar a la Alto Representante que comparezca ante el Parlamento por lo menos dos veces al año para informar sobre el estado de las cuestiones relativas a la PESC/PCSD.²⁵

Además de este diálogo político, el Parlamento ha ejercido su autoridad a través del procedimiento presupuestario pues ha aprobado el presupuesto anual para la PESC. El Parlamento ha contribuido a conformar los instrumentos financieros pertinentes para la política exterior (por ejemplo, el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos y el Instrumento de Estabilidad) a través de un proceso de negociaciones a tres bandas con el Consejo y la Comisión del Marco financiero plurianual.

En esta Legislatura, el Parlamento ha examinado periódicamente las operaciones del SEAE y le formula recomendaciones sobre cuestiones estructurales, que van desde su equilibrio geográfico y de género a su interacción con otras instituciones de la UE y con los servicios diplomáticos de los Estados miembros. Ha celebrado diálogos periódicos con la Alto Representante y con los representantes especiales de la UE (REUE) nombrados para regiones específicas o asuntos concretos. Las comisiones parlamentarias, que contribuyeron a la instauración del SEAE, también intercambian puntos de vista con los jefes de delegación del SEAE recientemente nombrados. Por último, se supervisa asimismo la negociación y la ejecución de acuerdos internacionales, para los cuales es necesaria su aprobación antes de que el Consejo pueda concluirlos.

2. Justicia y Mercado interior

En la VII Legislatura, se inició la reforma del llamado *data protection reform package* ha consistido en dos proyectos de norma, un Reglamento de alcance general regulando el procesamiento a granel de los datos personales en la UE y una Directiva sobre el procesamiento de los datos para prevenir, investigar, detectar o perseguir delitos o ejecutar penas.

En síntesis, por un lado, se actualizan los principios establecidos en la Directiva de 1995 y se les adapta a los cambios en el procesamiento de datos que ha provocado la generalización del uso de internet. Por otro, se sustituye la Decisión marco de 2008 sobre el procesamiento transfronterizo de datos por la policía y en la cooperación judicial. Pendientes ambos proyectos de norma de la primera lectura del Consejo, los trabajos legislativos serán concluidos durante la VIII legislatura.²⁶

Respecto a los asuntos de cooperación judicial, el Parlamento Europeo reiteró, a través de su completa Resolución, de 25 de noviembre de 2009, sobre el Programa de

²⁵ DO C 2010 de 3.8.2010, p. 1.

²⁶ Véase el expediente del procedimiento legislativo en [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2012/0011\(COD\)&l=en](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2012/0011(COD)&l=en)

Estocolmo, sus principales preocupaciones en relación con el desarrollo del espacio de libertad, seguridad y justicia, en general, y la cooperación policial.

En esta Legislatura, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Parlamento Europeo ha obtenido unos poderes notablemente reforzados para contribuir a la definición de las normas legislativas que rigen la cooperación policial, pero también para controlar, en parte mediante el ejercicio de sus competencias en materia presupuestaria, a los organismos que intervienen en este ámbito. Asimismo, ha anunciado claramente su intención de participar de manera efectiva en la redefinición del marco jurídico de Europa y de las modalidades concretas del control que ejercerá, conjuntamente con los Parlamentos nacionales, no solamente en lo relativo al control de esta agencia, sino, en general, en la evaluación de las políticas de seguridad.

3. Protección del medio ambiente

En la VII legislatura, los trabajos parlamentarios han estado centrados también en la temática de la protección del medio ambiente y el fomento de las energías alternativas, la reducción de las emisiones de CO₂ por los coches y navíos.

En esta materia, se ha colegislado con el Consejo siendo lo más singular el acuerdo llegado en primera lectura sobre las emisiones de dióxido de carbono de los coches particulares.²⁷

4. Reforma de la Política Agrícola Común

Por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la reforma de la PAC post 2013 ha sido la primera que se ha realizado por el procedimiento legislativo ordinario (anteriormente llamado de codecisión) y ello ha puesto de manifiesto la importancia que tiene el Parlamento Europeo en el proceso de integración comunitaria. Esta nueva situación ha sido difícil de aceptar por el Consejo, acostumbrado a decidir directamente sobre estas materias, como ha puesto de manifiesto De Castro.²⁸

La Comisión Europea lanzó un amplio debate público para realizar cambios sustantivos en la PAC bajo el paraguas de la Comunicación «La PAC en el horizonte 2020».²⁹

²⁷ Véase el expediente del procedimiento legislativo en [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/140753/LDM—BRI\(2014\)140753—REV1—EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/140753/LDM—BRI(2014)140753—REV1—EN.pdf)

²⁸ Véase en Monday, 27 May 2013, Speech by Paolo De Castro (S&D, IT) at the Informal Agriculture council meeting in Dublin; Press Info, 27.05.2013 on Twitter EP—Agriculture.

²⁹ La Comisión preparó el paquete de reforma de la PAC tras el debate institucional iniciado por su comunicación La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario (16348/10) y partiendo de la evaluación de impacto de las diversas políticas. Las nuevas normas entrarían en vigor el 1 de enero de 2014. En marzo de 2011, el Consejo tomó nota de las conclusiones

de la Presidencia sobre la comunicación de la Comisión (7921/11) con el respaldo de una muy amplia mayoría de Estados miembros. Las conclusiones de la Presidencia sobre la comunicación siguieron a un cambio de impresiones inicial en noviembre de 2010 y a tres debates políticos que se celebraron en los Consejos de Agricultura de diciembre de 2010, enero y febrero de 2011 y en el Consejo de Medio Ambiente de marzo de 2011. Los debates políticos se centraron en los tres objetivos principales del futuro de la PAC determinados en la comunicación de la Comisión, concretamente: la producción viable de alimentos, la gestión sostenible de recursos naturales y la actuación respecto al clima, y el desarrollo territorial equilibrado (Comunicado de prensa, sesión núm. 3120 del Consejo Agricultura y Pesca Luxemburgo, 20 y 21 de octubre de 2011).

El Parlamento Europeo votó sus enmiendas (7400 enmiendas en total) a la PAC el 13 de marzo 2013 a la vista del informe del eurodiputado Dantin. Sometido el informe al Pleno, se aprobó un Dictamen que constituye la base de negociación para los representantes del Parlamento en las reuniones del trígono (Comisión-Consejo-Parlamento).³⁰ En el Consejo de Ministros de Agricultura de 19 de marzo, el Consejo adoptó una posición común sobre la reforma de la PAC.³¹

Las reuniones de los conocidos como trilogos (Parlamento-Consejo-Comisión) permiten adoptar una posición común en primera lectura sin necesidad de agotar las tres lecturas del procedimiento legislativo ordinario. En el caso de la reforma de la PAC 2013, se celebraron 36 reuniones del 11 de abril al 20 de junio 2013. La delegación del Parlamento compuesta por los rapporteurs de las distintas propuestas legislativas se reunía media hora antes de cada reunión del trígono.³²

Desde el punto de vista sustantivo, los trilogos centraron su trabajo en un listado de cuestiones de relevancia política y técnica. El resultado positivo de las reuniones se concretó en un acuerdo institucional de 26 de junio de 2013, que se completó el 24 de septiembre, dando pie a la adopción final del conjunto de los Reglamentos por el Parlamento el 20 de noviembre y por el Consejo el 16 de diciembre y a su publicación el 20 de diciembre.³³

De acuerdo con el procedimiento legislativo ordinario fueron adoptados el conjunto de Reglamentos de base de la PAC en 2013 los llamados financieros [Reglamentos (UE) núm. 1306/2013 y núm. 1311/2013] y los de la OCM, el desarrollo rural y el pago único [Reglamentos (UE) núm. 1303 a 1308/2013 DO L 347 de 20.12.2013].

En la adopción del conjunto de Reglamentos base de la PAC, los trilogos han significado el punto de encuentro institucional entre Parlamento y Consejo que ha permitido adoptar la reforma en unos plazos que, de haberse agotado los tiempos del procedimiento legislativo ordinario, hubiera sido difícil de explicar a la ciudadanía y a los sectores económicos afectados.

5. Gestión de la crisis financiera y protección de los consumidores

Como es sabido los primeros siete meses de la actividad parlamentaria de la VII Legislatura fueron dedicados exclusivamente a responder a la crisis financiera y presu-

30 European Parliament decision of 13 March 2013 on the opening of, and on the mandate for, interinstitutional negotiations on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common organisation of the markets in agricultural products (Single CMO Regulation) (COM (2011) 0626/3–C7-0339/2011– COM (2012) 0535–C7-0310/2012–2011/0281 (COD)–2013/2529 (RSP)), accessible en <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2fEP%2F%2fTEXT%2bTA%2bP7-TA-2013-0085%2bo%2bDOC%2bXML%2bVo%2f%2fEN&language=EN>>

31 Ref (8005/13; 7183/13, 7329/13, 7303/13, 7304/13; 7539/13 + ADD1). Esta posición ha servido de mandato de negociación sobre el paquete de

reforma de la PAC para las reuniones informales del trígono entre el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión, que se programaron hasta junio de 2013.

32 Véase en la base del Parlamento Europeo 2011/0281 (COD) Common organisation of the markets in agricultural products (Single CMO Regulation) 2014-2020, accesible en <[http://www.europarl.europa.eu/oecil/pop-ups/ficheprocedure.do?reference=2011/0281\(COD\)&l=en](http://www.europarl.europa.eu/oecil/pop-ups/ficheprocedure.do?reference=2011/0281(COD)&l=en)>

33 Información accesible en <<http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/agreement/index—fr.htm>>

puentaría lo que pone de manifiesto el carácter técnico, político y pragmático que ha tenido el trabajo de los eurodiputados esta VII legislatura.

A instancia de la Comisión, el 25 de febrero de 2009 se publicó un informe elaborado por un grupo de expertos de alto nivel presidido por Jacques de Larosière, en el que se concluía que el marco de supervisión del sector financiero de la Unión debía ser reforzado a fin de reducir el riesgo y la gravedad de futuras crisis financieras, y se recomendaba una serie de ambiciosas reformas de la estructura de supervisión del sector, entre ellas la creación de un Sistema Europeo de Supervisores Financieros, integrado por tres autoridades europeas de supervisión –una para el sector bancario, otra para el de los seguros y pensiones de jubilación y otra para el de los valores y mercados–, y la instauración de un Consejo Europeo de Riesgo Sistémico.

Las recomendaciones más importantes que se defendían en el informe de Larosière, y que ulteriormente se aplicaron en la Unión, eran la creación de un código normativo único y de un marco europeo para la supervisión macroprudencial, siendo el objetivo común de ambos elementos garantizar la estabilidad financiera.

A continuación, bajo los apartados de supervisión del sector financiero y de fortalecimiento del sector financiero, se aborda el conjunto de actos legislativos adoptados por el procedimiento legislativo ordinario por los colegisladores Parlamento y Consejo.

a) Supervisión del sector financiero

El 23 de septiembre de 2009, la Comisión adoptó tres propuestas de reglamentos por los que se creaba el Sistema Europeo de Supervisión Financiera, que consta de tres Autoridades Europeas de Supervisión (AES), a fin de contribuir a una aplicación coherente del Derecho de la Unión y al establecimiento de normas y prácticas comunes de excelencia en materia de regulación y supervisión. Las AES incluyen la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea) (ABE), establecida por el Reglamento (UE) no 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación) (AESPJ), establecida por el Reglamento (UE) no 1094/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, y la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Valores y Mercados) (AEVM), establecida por el Reglamento (UE) no 1095/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo.³⁴

³⁴ Reglamento (UE) núm. 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010 por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), se modifica la Decisión núm. 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/78/CE de la Comisión; Reglamento (UE) no 1094/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010 por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación), se modifica la Decisión no 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/79/CE de la

Comisión; Reglamento (UE) núm. 1095/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010 por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Valores y Mercados), se modifica la Decisión no 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/77/CE de la Comisión; Reglamento (UE) núm. 1092/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010 relativo a la supervisión macroprudencial del sistema financiero en la Unión Europea y por el que se crea una Junta Europea de Riesgo Sistémico.

El legislador europeo ha considerado que las AES desempeñan un papel fundamental en la salvaguardia de la estabilidad del sector financiero. Es indispensable, por consiguiente, asegurar de forma continuada que el desempeño de su labor sea un asunto de alta prioridad política y que dispongan de los recursos adecuados. Junto a ellas, se ha creado la Junta Europea de Riesgo sistémico.

En la VII Legislatura, junto a la creación puesta en marcha de estas Autoridades, el Parlamento ha adoptado mediante el procedimiento legislativo ordinario junto al Consejo normativa de ámbito europeo en las siguientes materias:

- Reglas de prudencia y solvencia para los aseguradores (Solvencia II³⁵).
- Vigilancia de conglomerados financieros.³⁶
- Venta a descubierto y contratos de intercambio de riesgo de crédito.³⁷
- Creación del espacio único de pago en euros (SEPA).³⁸
- Nuevo marco europeo de vigilancia de los aseguradores («Omnibus II»)³⁹.
- Interconexión de los Registros Mercantiles.⁴⁰
- Responsabilidad de las entidades que conceden préstamos hipotecarios.⁴¹
- Simplificación de normativa contable.⁴²
- Reglas de transparencia reforzada.⁴³
- Marco reforzado del sector de auditorías.⁴⁴

35 Directiva 2009/138/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, sobre el seguro de vida, el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (Solvencia II). La Directiva reforma el marco jurídico anteriormente vigente para facilitar el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio, es necesario eliminar las diferencias más importantes entre las legislaciones de los Estados miembros en lo que respecta a la regulación de las empresas de seguros y de reaseguros. En consecuencia, resulta oportuno establecer un marco legal dentro del cual las empresas de seguros y de reaseguros desarrollen la actividad aseguradora en todo el mercado interior, haciendo así más fácil para las empresas de seguros y de reaseguros con domicilio social en la Comunidad la cobertura de los riesgos y los compromisos localizados en ella.

36 Directiva 2011/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por la que se modifican las Directivas 98/78/CE, 2002/87/CE, 2006/48/CE y 2009/138/CE en lo relativo a la supervisión adicional de las entidades financieras que formen parte de un conglomerado financiero.

37 Règlement (UE) n.º 236/2012 du Parlement Européen et du Conseil du 14 mars 2012 sur la vente à découvert et certains aspects des contrats d'échange sur risque de crédit.

38 Reglamento (UE) n.º 260/2012 por lo que respecta a la migración a transferencias y adeudos domiciliados comunes a toda la Unión.

39 Directiva 2014/51/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por la que se modifican las Directivas 2003/71/CE y 2009/138/CE y los Reglamentos (CE) n.º 1060/2009, (UE) n.º 1094/2010 y (UE) n.º 1095/2010 en lo que respecta a los poderes de la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación) y de la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Valores y Mercados).

40 Directiva 2012/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2012, por la que se modifican la Directiva 89/666/CEE del Con-

sejo y las Directivas 2005/56/CE y 2009/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que respecta a la interconexión de los registros centrales, mercantiles y de sociedades.

41 Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial y por la que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) n.º 1093/2010.

42 Directiva 2013/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los estados financieros anuales, los estados financieros consolidados y otros informes afines de ciertos tipos de empresas, por la que se modifica la Directiva 2006/43/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan las Directivas 78/660/CEE y 83/349/CEE del Consejo.

43 Directiva 2013/50/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, por la que se modifican la Directiva 2004/109/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la armonización de los requisitos de transparencia relativos a la información sobre los emisores cuyos valores se admiten a negociación en un mercado regulado, la Directiva 2003/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el folleto que debe publicarse en caso de oferta pública o admisión a cotización de valores, y la Directiva 2007/14/CE de la Comisión por la que se establecen disposiciones de aplicación de determinadas prescripciones de la Directiva 2004/109/CE.

44 Règlement (UE) n.º 537/2014 du Parlement Européen et du Conseil du 16 avril 2014 relatif aux exigences spécifiques applicables au contrôle légal des comptes des entités d'intérêt public et abrogeant la décision 2005/909/CE de la Commission y Directive 2014/56/UE du Parlement Européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2006/43/CE concernant les contrôles légaux des comptes annuels et des comptes consolidés.

- Creación del fondo europeo de capital riesgo⁴⁵ y del fondo de emprendimiento social.⁴⁶
- Repositorio central de títulos valores.⁴⁷
- Mejor información de los inversores sobre los productos financieros complejos (packaged retail investment products «PRIIP»).
- Publicación de informaciones no financieras por las empresas.
- Acceso a una cuenta bancaria básica/trasparencia de tarifas/cambio de cuenta bancaria.

b) Nuevas reglas para el fortalecimiento del sector financiero

Un segundo conjunto de normas adoptadas por procedimiento legislativo ordinario suponen la reacción ante la crisis financiera desde la necesidad reconocida de fortalecer el sector financiero de la AES.

- Armonización de reglas para los gestores de fondos de inversión alternativos.⁴⁸
- Adecuación de las estructuras de remuneración de las entidades financieras y requisitos de prudencia («CRD III» y siguientes).⁴⁹

45 Reglamento (UE) núm. 345/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2013, sobre los fondos de capital riesgo europeos.

46 Reglamento (UE) núm. 346/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2013, sobre los fondos de emprendimiento social europeos.

47 Reglamento (UE) núm. 909/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, sobre la mejora de la liquidación de valores en la Unión Europea y los depositarios centrales de valores y por el que se modifican las Directivas 98/26/CE y 2014/65/UE y el Reglamento (UE) núm. 236/2012.

48 El legislador consideró que los gestores de fondos de inversión alternativos (GFIA) «son responsables de la gestión de un volumen significativo de activos invertidos en la Unión, a ellos corresponde un volumen significativo de negociación en los mercados de instrumentos financieros, y pueden ejercer una considerable influencia en los mercados y las empresas en las que invierten». Si bien la incidencia de los GFIA en los mercados en los que operan es en general beneficiosa, las dificultades financieras han puesto de manifiesto hasta qué punto las actividades de dichos gestores pueden también servir para difundir o amplificar los riesgos a través del sistema financiero. La falta de coordinación de las respuestas nacionales dificultaba una gestión eficiente de tales riesgos. La Directiva adoptada pretende establecer requisitos comunes aplicables a la autorización y supervisión de los GFIA, a fin de definir un planteamiento coherente ante los riesgos y sus repercusiones sobre los inversores y los mercados de la Unión (Directiva 2011/61/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 8 de junio de 2011 relativa a los gestores de fondos de inversión alternativos y por la que se modifican las Directivas 2003/41/CE y 2009/65/CE y los Reglamentos (CE) núm. 1060/2009 y (UE) núm. 1095/2010).

49 Afirma el legislador que la asunción excesiva e imprudente de riesgos en el sector bancario ha originado la quiebra de diversas entidades financieras y problemas sistémicos en los Estados miembros y a nivel mundial. Si bien las causas de esa asunción de riesgos son múltiples y comple-

jas, se admite comúnmente entre los organismos de supervisión y regulación, incluido el G-20 y el Comité de Supervisores Bancarios Europeos (CSBE), que las inadecuadas estructuras de remuneración de algunas entidades financieras han sido un factor coadyuvante. Por eso, en el año 2010, se adoptó la Directiva sobre la adecuación de las estructuras de remuneración de las entidades financieras (conocida por sus siglas en inglés «CRD III») Los considerandos de la Directiva 2010/76/UE recogen, entre otros aspectos, que a fin de subsanar el efecto potencialmente perjudicial de unas estructuras de remuneración mal concebidas sobre la adecuada gestión del riesgo y el control de los comportamientos individuales de asunción de riesgos, resulta oportuno completar los requisitos de la Directiva 2006/48/CE con la obligación expresa, impuesta a las entidades de crédito y las empresas de inversión, de establecer y mantener, con respecto a aquellas categorías de empleados cuyas actividades profesionales inciden de manera importante en su perfil de riesgo, políticas y prácticas en materia de remuneración compatibles con una gestión eficaz del riesgo. Entre estas categorías de empleados deben encontrarse, como mínimo, los altos directivos, los empleados que asumen riesgos, los que ejercen funciones de control y cualquier otro empleado cuya remuneración total, incluidas las disposiciones en materia de beneficios discrecionales de pensiones, se sitúe en el mismo baremo de remuneración que los altos directivos y los empleados que asumen riesgos. Dado que una asunción excesiva e imprudente de riesgos puede socavar la solidez financiera de las entidades financieras o de las empresas de inversión y desestabilizar el sistema bancario, el legislador incorpora una nueva obligación en relación con las políticas y prácticas en materia de remuneración se aplique de forma coherente y cubra todos los aspectos de la remuneración incluidos los sueldos, los beneficios discrecionales de las pensiones y otros beneficios similares. A aquellas entidades de crédito y empresas de inversión que tengan una importancia considerable por su tamaño y organización interna, y por la naturaleza, el alcance y la complejidad de sus actividades, se les debe exigir que establezcan un comité de remuneraciones como parte integrante de su estructura de gobier-

- Los contratos de derivados extrabursátiles.⁵⁰
- La Unión bancaria europea.⁵¹
- La reforma de las normas europeas sobre garantías de depósitos.⁵²

nanza y de su organización. Toda política de remuneración que ofrezca incentivos para asumir riesgos que rebasen el nivel general de riesgo tolerado por la entidad puede ir en detrimento de una gestión sana y eficaz de los riesgos y exacerbar los comportamientos temerarios. Por todo ello, revisiten especial importancia los principios del Consejo de Estabilidad Financiera (CEF) para unas buenas prácticas en materia de remuneración (principios del CEF), acordados y refrendados a escala internacional (Directiva 2010/76/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010 por la que se modifican las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE en lo que respecta a los requisitos de capital para la cartera de negociación y las retitulizaciones y a la supervisión de las políticas de remuneración).

50 En sus Conclusiones de 2 de diciembre de 2009, el Consejo Europeo convino en la necesidad de reforzar sustancialmente la reducción del riesgo de crédito de contraparte y en la importancia de mejorar la transparencia, la eficiencia y la integridad de las operaciones con instrumentos derivados. La Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de junio de 2010, titulada «Mercados de derivados: actuaciones futuras», abogaba por la compensación y notificación obligatorias de los contratos de derivados extrabursátiles. En el año 2012, el legislador europeo estableció las condiciones de atenuación de los riesgos asociados a los derivados extrabursátiles («contratos de derivados extrabursátiles») y a mejorar la transparencia de los contratos de derivados. De inicio, estos contratos carecen de transparencia, pues se trata de contratos negociados con carácter privado y solo las partes contratantes disponen por lo general de información sobre ellos. Como ha demostrado la crisis financiera, afirmó el legislador europeo, esas características incrementan la incertidumbre en momentos de tensión en los mercados y, en consecuencia, comprometen la estabilidad financiera. En la cumbre de Pittsburgh, celebrada el 26 de septiembre de 2009, los dirigentes del G-20 convinieron en que para finales de 2012 todos los contratos de derivados extrabursátiles normalizados deberían compensarse a través de una entidad de contrapartida central (ECC) y que los contratos de derivados extrabursátiles deberían notificarse a registros de operaciones. En junio de 2010, los dirigentes del G-20, reunidos en Toronto, reiteraron su propósito y se comprometieron asimismo a acelerar la implementación de medidas firmes con vistas a mejorar la transparencia y la supervisión reglamentaria de los contratos de derivados extrabursátiles de manera coherente y no discriminatoria a escala internacional. La Comisión ha de controlar si los socios internacionales de la Unión atienden a dichos compromisos de manera análoga y ha de poner su empeño en garantizar que así sea. Entre otros aspectos, en la norma comunitaria se establecen los criterios para determinar si diferentes categorías de contratos de derivados extrabursátiles deben estar sujetas o no a una obligación de compensación. La AEVM debe actuar en el ámbito regulado por esta norma y tiene asimismo el cometido de elaborar proyectos de normas técnicas reglamentarias y de ejecución y desempeña un papel esencial en la autorización y la supervisión de la ECC y los registros de operaciones. (Reglamento (UE) núm. 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de julio de 2012 relativo a los derivados extrabursátiles, las entidades de contrapartida central y los registros de operaciones).

51 El 15 de abril de 2014 se adoptaron formalmente 3 textos legislativos claves en el desarrollo de la unión bancaria que se encuentran interconectados (conocidos por sus siglas en inglés como Single Resolution Mechanism, Bank Recovery and Resolution Directive, and Deposit Guarantee Schemes Directive). El Parlamento Europeo tuvo especial incidencia en la adopción de los mismos por medio de los rapporteurs o ponentes de dichas normas en su fase de proyecto legislativo- Mrs Elisa Ferreira, Mr Gunnar Hökmark y Mr Peter Simon. Como primer paso hacia una unión bancaria, el mecanismo único de supervisión debe garantizar que la política de la Unión en materia de supervisión prudencial de las entidades de crédito se aplique de manera coherente y eficaz, que el código normativo único de los servicios financieros se aplique de manera homogénea a las entidades de crédito de todos los Estados miembros en cuestión y que estas entidades de crédito sean objeto de una supervisión de la máxima calidad en la que no interfieran consideraciones de índole no prudencial. El mecanismo único de supervisión es la base de las próximas etapas hacia la unión bancaria. Ello refleja el principio de que toda introducción de mecanismos de intervención comunes en caso de crisis debe ir precedida de controles comunes para reducir la probabilidad de tener que recurrir a dichos mecanismos de intervención. En sus conclusiones del 14 de diciembre de 2012, el Consejo Europeo señalaba lo siguiente: «La Comisión presentará, en el curso de 2013, una propuesta de mecanismo único de resolución para los Estados miembros que participen en el mecanismo único de supervisión; dicha propuesta deberá ser examinada por los colegisladores con carácter prioritario con la intención de adoptarla durante la actual legislatura». Para ello, la integración del marco financiero podría mejorarse mediante el establecimiento de un mecanismo único de resolución y de disposiciones sobre un dispositivo de apoyo adecuado y efectivo para garantizar que las decisiones relativas a la resolución de los bancos se adopten rápidamente, con imparcialidad y en interés de todos los afectados. En este contexto, se adoptan los Reglamentos de supervisión financiera única [Reglamentos (EU) núm. 1024/2013 y (EU) núm. 1022/2013] por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución. EL BCE será efectivamente el supervisor único de todos los bancos de la zona euro en 2014.

52 La Directiva 94/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo se modificó sustancialmente en 2010. Fundada en el principio de armonización mínima de los sistemas de garantías de depósitos, la norma pretendió constituir un instrumento esencial para la realización del mercado interior bajo el doble aspecto de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios financieros en el sector de las entidades de crédito, reforzando al mismo tiempo la estabilidad del sistema bancario y la protección de los depositantes. Tras la crisis financiera y la modificación de la norma en 2010 se convino, en aras de la claridad, proceder a la refundición de dicha Directiva [Directiva 2014/49/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014, relativa a los sistemas de garantía de depósitos (refundición)].

- Agencias de calificación crediticia.⁵³
- EL acceso a la actividad de las entidades de crédito.⁵⁴
- Los mercados de instrumentos financieros.⁵⁵

53 De 2009 a 2013 se ha desarrollado un conjunto de iniciativas legislativas encaminadas a mejorar el entorno normativo de las agencias de calificación crediticia. Las agencias de calificación crediticia desempeñan un papel importante en los mercados de valores y en los mercados bancarios internacionales, pues los inversores, los prestatarios, los emisores y las administraciones públicas utilizan las calificaciones crediticias que otorgan como uno de los elementos para adoptar decisiones fundadas en los ámbitos de inversión y de financiación. Las entidades de crédito, las empresas de inversión, las empresas de seguros, las empresas de reaseguro, los organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM) y los fondos de pensiones de empleo pueden utilizar dichas calificaciones crediticias como referencia para calcular sus necesidades de capital a efectos de solvencia o para calcular los riesgos derivados de su actividad de inversión. En consecuencia, las calificaciones crediticias influyen significativamente en el funcionamiento de los mercados y en la confianza de los inversores y los consumidores. Es esencial, por ello, que las actividades de las agencias de calificación crediticia se lleven a cabo con arreglo a los principios de integridad, transparencia, responsabilidad y de buena gobernanza a fin de que las calificaciones crediticias resultantes que se utilicen en la Comunidad sean independientes, objetivas y de adecuada calidad. El Reglamento de agencias de calificación crediticia (en inglés CRA I Regulation, Reglamento (CE) núm. 1060/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de septiembre de 2009 sobre las agencias de calificación crediticia). De aplicación desde diciembre de 2010, impone a éstas la obligación de cumplir normas de conducta para mitigar los posibles conflictos de intereses y garantizar una elevada calidad y una transparencia suficiente de las calificaciones del crédito y el proceso de calificación crediticia. Esta norma fue modificada en mayo 2011 para adaptarla a la creación de la AEVM por el llamado CRA II Regulation, desde entonces la AEVM debe ser el responsable exclusivo del registro y de la supervisión de las agencias de calificación crediticia de la Unión (Reglamento (UE) núm. 513/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2011 por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1060/2009 sobre las agencias de calificación crediticia). El 8 de junio de 2011, el Parlamento Europeo publicó una Resolución sobre las agencias de calificación crediticia: perspectivas futuras, en la que se pedía una mayor regulación de las mismas. En su reunión informal de 30 de septiembre y 1 de octubre 2010, el Consejo Ecofin reconoció la necesidad de redoblar los esfuerzos para resolver una serie de problemas relacionados con las actividades de calificación crediticia, entre ellos el riesgo de dependencia excesiva con respecto a las calificaciones crediticias y el riesgo de conflictos de intereses derivados del modelo de retribución de tales agencias. El Consejo Europeo de 23 de octubre de 2011 consideró que era necesario avanzar en la reducción del exceso de dependencia de las calificaciones crediticias (DO C 380 E de 11.12.2012, p. 24). A nivel internacional, el Consejo de Estabilidad Financiera (CEF), del que es miembro el Banco Central Europeo (BCE), aprobó, el 20 de octubre de 2010, una serie de principios destinados a reducir la dependencia de las autoridades y entidades financieras de las calificaciones crediticias (en lo sucesivo «principios del CEF»). Estos principios fueron aprobados en la Cumbre del G-20 celebrada en Seúl en noviembre de 2010. Resulta oportuno, por lo tanto, que las autoridades sectoriales competentes evalúen las prácticas de los participantes en los mercados y los alienten

a atenuar el impacto de dichas prácticas. En 2013, el legislador complementó el marco regulador en vigor aplicable a estas agencias. En esta última reforma, se han abordado algunos de los problemas más importantes, tales como los conflictos de intereses inherentes al modelo «el emisor paga» y la información sobre los instrumentos de financiación estructurada, y el marco deberá revisarse una vez que haya estado en vigor durante un período de tiempo razonable, con el fin de evaluar si resuelve plenamente estos problemas. La crisis de la deuda soberana puso de manifiesto la necesidad de revisar los requisitos de transparencia y de procedimiento y el calendario de publicación aplicables específicamente a las calificaciones de la deuda soberana (Reglamento (UE) núm. 462/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013 por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1060/2009 sobre las agencias de calificación crediticia). Finalmente, el legislador europeo ha considerado que uno de los efectos de la crisis financiera ha sido la dependencia excesiva de las calificaciones crediticias por parte de los inversores, incluidos los FPE, los OICVM y los fondos de inversión alternativos (FIA), al realizar sus inversiones en instrumentos de deuda, sin llevar a cabo necesariamente su propia evaluación de la solvencia de los emisores de tales instrumentos. Por eso, se ha adoptado una Directiva para modificar en las Directivas 2003/41/CE, 2009/65/CE y 2011/61/UE Directiva 2013/14/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013 que modifica la Directiva 2003/41/CE relativa a las actividades y la supervisión de fondos de pensiones de empleo, la Directiva 2009/65/CE, por la que se coordinan las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas sobre determinados organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM), y la Directiva 2011/61/UE, relativa a los gestores de fondos de inversión alternativos, en lo que atañe a la dependencia excesiva de las calificaciones crediticias.

54 Por medio del Reglamento (UE) 575/2013 y la Directiva 2013/36/UE, el legislador UE ha incorporado varios instrumentos legales destinados a prevenir y reducir los riesgos macroprudenciales y sistémicos, a fin de garantizar la flexibilidad. El legislador de este modo garantiza que la utilización de dichos instrumentos esté sujeta a un control adecuado para que el funcionamiento del mercado interior no se vea perjudicado y que esos instrumentos se utilicen de forma transparente y coherente (Reglamento (UE) núm. 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y por el que se modifica el Reglamento (UE) núm. 648/2012 y Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE)

55 Al término de la VII Legislatura se concluyeron los trabajos de refundición parcial de la Directiva 2004/39/CE, que pasa a ser la Directiva 2014/65/UE, y a su sustitución parcial por el Reglamento (UE) no 600/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo para ampliar el marco jurídico de la Unión Europea en los mercados de instrumentos financieros y recoger la amplia gama de actividades al servicio del inversor (Directiva 2014/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 relativa a los mercados de instrumentos financieros y por la que se modifican la Direc-

- La prevención de los abusos de mercado.⁵⁶
- La reestructuración de entidades crediticias y de servicios de inversión.⁵⁷

Por lo tanto, el legislador ha creado un marco necesario que dota a las autoridades de una serie de instrumentos creíbles para intervenir con suficiente antelación y rapidez en una entidad con problemas de solidez o inviable, a fin de garantizar la continuidad de las funciones financieras y económicas esenciales de la entidad, al tiempo que se minimiza el impacto de su inviabilidad en el sistema económico y financiero. Por último, sobre la mesa para la próxima legislatura quedaron las propuestas sobre medidas estructurales para aumentar la resiliencia de las entidades de crédito de la UE (COM/2014/043 final) o la de los fondos del mercado monetario (COM/2013/0615 final).

tiva 2002/92/CE y la Directiva 2011/61/UE y Reglamento (UE) núm. 600/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 relativo a los mercados de instrumentos financieros y por el que se modifica el Reglamento (UE) núm. 648/2012). La crisis financiera dejó al descubierto algunos puntos débiles en el funcionamiento y la transparencia de los mercados financieros. La evolución de los mercados financieros ha dejado clara la necesidad de fortalecer el marco regulador de los mercados de instrumentos financieros, también cuando la negociación tiene lugar en mercados extrabursátiles, con el fin de aumentar la transparencia, mejorar la protección de los inversores, reforzar la confianza, abordar los ámbitos no regulados y garantizar que se den a los supervisores las competencias necesarias para desarrollar sus cometidos. El Grupo de Alto Nivel sobre la Supervisión Financiera en la UE hizo un llamamiento para que la Unión elaborara un conjunto más armonizado de disposiciones financieras. En el contexto de la futura arquitectura de la supervisión europea, el Consejo Europeo de 18 y 19 de junio de 2009 puso también de relieve la necesidad de establecer un código normativo único aplicable a todas las entidades financieras del mercado interior.

⁵⁶ El abuso de mercado daña la integridad de los mercados financieros y la confianza del público en los valores, los instrumentos financieros derivados y los índices de referencia. La Directiva 2003/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo completó y actualizó el marco jurídico de la Unión destinado a proteger la integridad del mercado. Al mismo tiempo exigía a los Estados miembros que se asegurasen de que las autoridades tuviesen los poderes necesarios para detectar e investigar cualquier abuso de mercado (Directiva 2014/57/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de

16 de abril de 2014 sobre las sanciones penales aplicables al abuso de mercado (Directiva sobre abuso de mercado) y Reglamento (UE) núm. 596/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014 sobre el abuso de mercado (Reglamento sobre abuso de mercado) y por el que se derogan la Directiva 2003/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, y las Directivas 2003/124/CE, 2003/125/CE y 2004/72/CE de la Comisión).

⁵⁷ Con la adopción de la Directiva 2014/59/UE, el legislador ha abordado la espinosa cuestión de la reestructuración de las entidades financieras. Como punto de partida, en la Unión Europea no estaban armonizados los procedimientos para resolver las crisis de entidades. Algunos Estados miembros aplicaban a las entidades los mismos procedimientos que aplicaban a otras empresas insolventes. Existían considerables diferencias de fondo y de procedimiento entre las leyes, normas y disposiciones administrativas que regulaban la insolvencia de las entidades en los Estados miembros. Asimismo, la crisis financiera ha puesto de manifiesto que los procedimientos generales en materia de insolvencia no son siempre apropiados para las entidades, dado que no siempre garantizan una celeridad suficiente en la intervención, ni una continuidad de las funciones esenciales de las entidades, ni la preservación de la estabilidad financiera (Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y por la que se modifican la Directiva 82/891/CEE del Consejo, y las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE y 2013/36/UE, y los Reglamentos (UE) núm. 1093/2010 y (UE) núm. 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo).